

## CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du trente-et-un mars deux mille vingt-deux

### Composition:

|                                                                       |                     |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Mme Marianne Harles, président de chambre à la Cour d'appel,          | président           |
| Mme Mylène Regenwetter, 1 <sup>er</sup> conseiller à la Cour d'appel, | assesseur-magistrat |
| Mme Michèle Raus, 1 <sup>er</sup> conseiller à la Cour d'appel,       | assesseur-magistrat |
| M. Jean-Paul Sinner,                                                  | secrétaire          |



### ENTRE:

la Caisse pour l'avenir des enfants, établie à Luxembourg, représentée par son président actuellement en fonction,  
appelante,  
comparant par Maître Betty Rodesch, avocat à la Cour, Luxembourg, en remplacement de Maître Albert Rodesch, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

### ET:

X, né le [...],  
et son époux  
Y, né le [...],  
les deux demeurant à [...],  
intimés,  
comparant par Maître Quentin Gavillet, avocat, Luxembourg, en remplacement de Maître Pascal Peuvrel, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg et représentant aux fins de la présente procédure le mandataire des intimés, la société à responsabilité limitée Jurislux S.à r.l., établie et ayant son siège social à Luxembourg, inscrite sur la liste V du Barreau de Luxembourg.

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 28 décembre 2021, la Caisse pour l'avenir des enfants a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 3 décembre 2021, dans la cause pendante entre elle et X et son époux Y comme demandeurs, et dont le dispositif est conçu comme suit: Par ces motifs, le Conseil arbitral de la sécurité sociale, statuant contradictoirement et en premier ressort, quant à la forme, déclare le recours recevable, quant au fond, déclare le recours fondé et y fait droit : réforme la décision entreprise et renvoie le dossier en prosécution de cause devant la Caisse pour l'avenir des enfants.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 10 mars 2022, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Betty Rodesch, pour l'appelante, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel déposée au siège du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 28 décembre 2021.

Maître Quentin Gavillet, pour les intimés, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 3 décembre 2021.

Après prise en délibéré de l'affaire le Conseil supérieur rendit à l'audience publique de ce jour, à laquelle le prononcé avait été fixé, l'arrêt qui suit:

Par décision du comité directeur du 5 juin 2018, la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après la CAE) a, en se basant sur les articles 67 et 68 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et les nouveaux articles 269 et 270 du code de la sécurité sociale, applicables à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 23 juillet 2016 portant réforme des prestations familiales au 1<sup>er</sup> août 2016, dit que X, ayant présenté le 24 avril 2017 une demande en obtention d'allocations familiales pour l'enfant A, née le [...] 2015 à [...], placée dans le ménage X-Y à B-[...] depuis le 4 avril 2015, n'a pas droit à l'allocation familiale pour cet enfant, au motif que depuis le changement législatif intervenu, l'enfant placé ne fait plus partie de la définition de membre de la famille.

Saisi d'un recours contre la décision du comité directeur par les époux X-Y, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) l'a, par jugement du 3 décembre 2021, déclaré recevable et fondé.

Pour statuer dans ce sens, le juge de première instance a considéré que d'une part, la teneur de la loi actuelle, et plus particulièrement les dispositions de l'article 273 (4) du code de la sécurité sociale, n'interdit pas l'octroi des allocations familiales pour le compte de l'enfant A et que d'autre part, sur base de l'article 269 du code précité, le pouvoir discrétionnaire d'appréciation de la Caisse est maintenu permettant de déroger à la disposition qui renvoie à la définition des membres de famille de l'article 270 nouveau. Le Conseil arbitral en a conclu que dans une situation impliquant un travailleur frontalier, le refus du droit aux allocations familiales de source luxembourgeoise ne saurait être fondé sur le simple défaut de lien de parenté ou d'adoption, d'autant plus que le placement de l'enfant A, reposant sur une décision de justice, est durable.

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 28 décembre

2021, la CAE a régulièrement interjeté appel et renvoie aux dispositions de l'article 270 dans sa teneur actuelle applicable à la demande introduite en 2017 pour préciser que l'ouverture du droit à l'allocation familiale pour les membres de la famille de la personne soumise à la législation luxembourgeoise vise « *les enfants nés dans le mariage, les enfants nés hors mariage et les enfants adoptifs de cette personne* ». L'enfant A, ne pouvant requérir les allocations familiales du chef de sa propre situation, ne pourrait pas non plus se prévaloir de la qualité de membre de famille de la personne soumise à la législation luxembourgeoise alors que depuis le changement législatif intervenu en 2016, la définition du membre de famille n'inclurait plus les enfants placés en vertu d'une mesure légale ou autre décision judiciaire. Le Conseil arbitral aurait motivé sa décision par référence à l'article 273 (4) du code qui disposerait uniquement par rapport aux modalités de paiement alors qu'avant tout paiement les conditions d'ouverture d'un droit devraient être vérifiées aux vœux des articles 269 et 270 du code. Elle renvoie encore à la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil laquelle définit le membre de la famille sans viser l'enfant placé dans le cadre du droit de l'Union, pareille extension n'aurait pas non plus été envisagée par l'arrêt C-802/18 de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la CJUE) du 2 avril 2020 qui aurait certes augmenté le cercle des bénéficiaires aux enfants du conjoint ou ceux du partenaire, mais uniquement par rapport aux enfants présentant un lien de filiation direct. La CAE demande dès lors la réformation du jugement entrepris pour retenir que c'est à bon droit qu'il a été retenu que l'enfant A, sans lien de parenté avec X, n'ouvrirait pas droit à l'allocation familiale luxembourgeoise.

La partie intimée demande la confirmation du jugement entrepris pour les motifs y déduits. Elle considère que l'article 270 du code précité, en raison également de l'extension opérée par la CJUE dans son arrêt du 2 avril 2020, ne renfermerait aucune énumération limitative, ni la définition fournie à l'article 2 de la directive 2004/38/CE. Retenir le contraire reviendrait à instaurer une discrimination entre l'enfant placé résidant sur le territoire luxembourgeois et l'enfant placé auprès d'un travailleur frontalier.

Il convient de préciser que X, travaillant à Luxembourg et domicilié avec son conjoint Y à [...] en Belgique, a introduit le 24 avril 2017, une demande en obtention d'allocations familiales pour l'enfant A, née le [...] 2015 à [...]. Cet enfant leur a été confié depuis le 4 avril 2015 par le service de protection judiciaire de Namur, placement maintenu par une décision du tribunal de la jeunesse de Bruxelles du 10 septembre 2015.

Comme la demande d'octroi d'allocations familiales a été introduite après le changement législatif intervenu suite à l'entrée en vigueur de la loi du 23 juillet 2016 fixée au 1<sup>er</sup> août 2016, il y a lieu de se référer au texte actuel pour apprécier si la décision de rejet de la CAE est intervenue à bon escient.

L'article 269, paragraphe 1<sup>er</sup>, du code, dispose :

« *Il est introduit une allocation pour l'avenir des enfants, ci-après « allocation familiale ».*

*Ouvre droit à l'allocation familiale :*

- a) *chaque enfant, qui réside effectivement et de manière continue au Luxembourg et y ayant son domicile légal ;*

- b) *les membres de famille tels que définis à l'article 270 de toute personne soumise à la législation luxembourgeoise et relevant du champ d'application des règlements européens ou d'un autre instrument bi- ou multilatéral conclu par le Luxembourg en matière de sécurité sociale et prévoyant le paiement des allocations familiales suivant la législation du pays d'emploi. Les membres de la famille doivent résider dans un pays visé par les règlements ou instruments en question. »*

Aux termes de l'article 270 du code, dans sa version applicable à partir du 1<sup>er</sup> août 2016, « *pour l'application de l'article 269, paragraphe 1<sup>er</sup>, point b), sont considérés comme membres de famille d'une personne et donnent droit à l'allocation familiale, les enfants nés dans le mariage, les enfants nés hors mariage et les enfants adoptifs de cette personne. »*

Il n'est pas contesté que l'enfant A ne peut pas prétendre personnellement aux allocations familiales pour ne jamais avoir résidé de façon effective et continue au Luxembourg et que, pour les mêmes motifs, les allocations familiales ne sauraient avoir été accordées du chef de ses parents biologiques, ceux-ci n'ayant jamais été affiliés personnellement aux organismes de sécurité sociale luxembourgeois.

Le texte de loi étant sans équivoque, le Conseil supérieur de la sécurité sociale ne peut souscrire à l'argumentation du juge de première instance que la teneur de la loi actuelle n'interdit pas l'octroi au-delà du 31 juillet 2016 d'une allocation familiale pour l'enfant A au vu du maintien de l'article 273 (4) qui dispose qu' « *en cas de placement d'un enfant par décision judiciaire, l'allocation familiale est versée à la personne physique ou morale investie de la garde de l'enfant et auprès de laquelle l'enfant a son domicile légal et sa résidence effective et continue »* lequel démontrerait que le cercle des membres de famille du nouvel article 270 n'est ni exhaustif, ni restrictif. L'article 273 (4) a uniquement trait aux modalités de paiement de l'allocation et non aux conditions d'octroi du droit aux prestations familiales. Le commentaire des articles (J-2014-O-0900,6832/00) est sans équivoque à ce sujet en précisant sub article 273 « (...) *Cet article définit non pas la personne qui ouvre droit à l'allocation familiale, mais la personne à laquelle l'allocation est effectivement versée »*.

Il tombe sous le sens qu'avant de pouvoir revendiquer le paiement de l'allocation suivant les modalités d'exécution prévues par l'article 273, encore faut-il qu'il y ait eu ouverture du droit, donc qu'il ait été satisfait aux conditions légales d'octroi prévues aux articles 269 (1) b) et 270.

La partie intimée estime que ni la définition fournie à l'article 2 de la directive 2004/38/CE du membre de la famille, ni l'interprétation fournie par la CJUE dans son arrêt du 2 avril 2020 ne renfermeraient une énumération limitative du membre de la famille.

L'article 2 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 prévoit :

« *Aux fins de la présente directive, on entend par :*

- 1) *“citoyen de l'Union” : toute personne ayant la nationalité d'un État membre ;*
- 2) *“membre de la famille” :*
  - a) *le conjoint ;*

- b) *le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, sur la base de la législation d'un État membre, si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage, et dans le respect des conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil ;*
- c) *les descendants directs qui sont âgés de moins de vingt-et-un ans ou qui sont à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b) ;*

(...) ».

L'article 1<sup>er</sup> du règlement (CE) n° 883/2004 quant à lui prévoit:

*« Aux fins du présent règlement :*

*(...)*

*i) les termes "membre de la famille" désignent :*

- 1) *i) toute personne définie ou admise comme membre de la famille ou désignée comme membre du ménage par la législation au titre de laquelle les prestations sont servies ;*  
  
*ii) pour ce qui est des prestations en nature selon le titre III, chapitre 1, sur la maladie, la maternité et les prestations de paternité assimilées, toute personne définie ou admise comme membre de la famille ou désignée comme membre du ménage par la législation de l'État membre dans lequel réside l'intéressé ;*
- 2) *si la législation d'un État membre qui est applicable en vertu du point 1) ne permet pas de distinguer les membres de la famille des autres personnes auxquelles ladite législation est applicable, le conjoint, les enfants mineurs et les enfants majeurs à charge sont considérés comme membres de la famille ;*
- 3) *au cas où, conformément à la législation applicable en vertu des points 1) et 2), une personne n'est considérée comme membre de la famille ou du ménage que lorsqu'elle vit dans le même ménage que la personne assurée ou le titulaire de pension, cette condition est réputée remplie lorsque cette personne est principalement à la charge de la personne assurée ou du titulaire de pension ».*

Il ressort de la lecture des dispositions précitées que la notion de membre de la famille, telle que définie à l'article 2 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 et à l'article 1<sup>er</sup> du règlement (CE) n° 883/2004, ne vise pas l'enfant placé. S'il est exact que la CJUE, dans son arrêt du 2 avril 2020 (C-802/18), en se référant à la définition de membre de la famille, a dit qu'il y a lieu d'entendre par enfant d'un travailleur frontalier pouvant bénéficier indirectement des avantages sociaux visés à cette dernière disposition, non seulement l'enfant qui a un lien de filiation avec ce travailleur, mais également l'enfant qui a

un lien de filiation avec le conjoint ou le partenaire enregistré dudit travailleur, lorsque ce dernier pourvoit à l'entretien de cet enfant, toujours est-il que l'enfant placé ou recueilli sans aucun lien de filiation avec ses parents d'accueil, n'y est pas englobé et l'énumération fournie, contrairement à l'argumentation de la partie intimée, ne se veut pas extensive.

D'ailleurs l'objectif du règlement (CE) n°883/2004 est d'assurer une coordination entre régimes nationaux distincts sans organiser de régime commun de sécurité sociale et la Cour a jugé que les personnes ayant droit aux prestations familiales sont déterminées conformément au droit national (arrêt du 22 octobre 2015, C-378/14, point 44), étant sous-entendu que dans l'exercice de cette compétence, les Etats membres doivent respecter le droit de l'Union, en l'occurrence les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs.

C'est ainsi par rapport à ses propres définitions de « *membre de la famille* » tirées de l'article 1, sous i) et l'article 67 du règlement (CE) n°883/2004, lus en combinaison avec l'article 7, paragraphe 2, du règlement n°492/2011 et avec l'article 2, point 2, de la directive 2004/38/CE que la Cour, dans l'arrêt précité du 2 avril 2020, a dit ce qu'il y a lieu d'entendre par enfant d'un travailleur frontalier pouvant bénéficier indirectement des avantages sociaux visés à cette dernière disposition sans viser l'enfant placé mais uniquement l'enfant ayant un lien de filiation avec le travailleur frontalier ou avec le conjoint ou le partenaire enregistré dudit travailleur, lorsque ce dernier pourvoit à l'entretien de cet enfant.

Le texte légal n'instaure pas non plus une discrimination par rapport au travailleur frontalier puisque peu importe auprès de qui l'enfant est placé, du moment que l'enfant est sans lien de filiation avec la famille dans laquelle il se voit placé, il n'ouvre droit au paiement de l'allocation familiale luxembourgeoise que pour lui-même.

Au vu des conditions d'octroi telles que définies par la loi du 23 juillet 2016, c'est à juste titre que la CAE a pu retenir que l'enfant A, placé chez les époux X-Y, de nationalité belge et ayant son domicile légal en Belgique, n'ouvre pas droit à l'allocation familiale luxembourgeoise.

### Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

reçoit l'appel en la forme,

le dit fondé,

réforme le jugement entrepris et dit que la décision du comité directeur de la Caisse pour l'avenir des enfants du 5 juin 2018 sort ses pleins et entiers effets.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 31 mars 2022 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Monsieur Jean-Paul Sinner, secrétaire.

Le Président,  
signé: Harles

Le Secrétaire,  
signé: Sinner