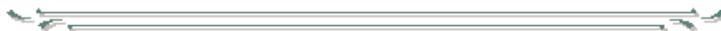


## CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt mars deux mille vingt-trois

Composition:

Mme Rita Biel, 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
Mme Tamara Schiavone,	secrétaire



ENTRE:

la Caisse pour l'avenir des enfants, établie à Luxembourg, représentée par son président actuellement en fonction,  
appelante,  
comparant par Maître Rachel Jazbinsek, avocat à la Cour, Luxembourg, en remplacement de Maître Albert Rodesch, avocat à la Cour demeurant à Luxembourg et représentant aux fins de la présente procédure le mandataire de l'appelante, la société à responsabilité limitée RODESCH Avocats à la Cour S.à r.l., établie et ayant son siège social à Luxembourg, inscrite sur la liste V du Barreau de Luxembourg;

ET:

**X**, né le [...], demeurant à [...],  
intimé,  
comparant par Monsieur Emanuel Kamura, représentant du syndicat OGBL, demeurant à Luxembourg, mandataire de l'intimé suivant procuration spéciale sous seing privé entré en date du 15 février 2023.

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 3 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 29 octobre 2021, dans la cause pendante entre elle et X, 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 en ce qu'il tend à voir maintenir les allocations familiales litigieuses au-delà du 31 juillet 2016 : 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 27 février 2023, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Rachel Jazbinsek, pour l'appelante, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel déposée au siège du Conseil supérieur 3 décembre 2021.

Monsieur Emanuel Kamura, pour l'intimé, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 29 octobre 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 présidentielle du 25 novembre 2016, confirmée par le comité-directeur dans sa séance du 7 février 2017, la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après « CAE ») a retiré à X, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> août 2016, le bénéfice des allocations familiales pour le compte des enfants de son épouse, nés de précédentes relations, à savoir B, née en 1997, et C, né en 2001. Ce retrait était motivé par le fait que, par application des articles 269 et 270 du code de la sécurité sociale, dans leur teneur résultant de la loi du 23 juillet 2016, les enfants ne sont plus à considérer comme membres de la famille de X.

Par requête déposée au Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après « Conseil arbitral ») le 21 mars 2017, X a introduit un recours contre cette décision. Il a demandé à voir rétablir le paiement des allocations familiales en sa faveur.

Par jugement du 29 octobre 2021, le Conseil arbitral a fait droit au recours.

Pour statuer en ce sens, le Conseil arbitral, après avoir revu les dispositions légales applicables, s'est référé à un arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 10 décembre 2020 (affaire ALFA 2017/0259) et à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») du 2 avril 2020 (affaire C-802/18) pour retenir que la décision entreprise repose sur une base légale qui n'est pas conforme au droit communautaire, à savoir l'article 1<sup>er</sup>, sous i) et l'article 67 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, lus en combinaison avec l'article 7, (2) du règlement (UE) n° 492/2011 et avec l'article 2, point 2 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

Le Conseil arbitral a estimé qu'aucun élément pertinent, probant et concluant de l'affaire n'est de nature à inciter à penser qu'au 31 juillet 2016, X aurait cessé de pourvoir ou de contribuer aux charges ou à l'entretien de ses beaux-enfants, fait qui n'a jamais prêté à discussion jusque-là car à défaut, les allocations familiales auraient dû faire l'objet d'un retrait antérieur.

Il a continué que la vérification qui pourvoit à l'entretien de l'enfant est « hors sujet », au motif que *« tantôt la seule décision attaquable notifiée ne repose nullement sur pareils motifs ou circonstances, et que tantôt, la juridiction nationale n'a à apprécier pareille question qu'une fois saisie d'une décision attaquable de retrait reposant sur une instruction administrative et une motivation rendues en ce sens par l'institution de sécurité sociale dont émane la décision attaquable, ce qui n'a pas été le cas dans cette affaire. »*

Le juge de première instance « s'interroge » si une telle vérification n'engloberait pas une nouvelle discrimination dans le chef du travailleur frontalier par rapport à un enfant qui a sa résidence au Luxembourg. Admettre le contraire imposerait à ce travailleur de rapporter une preuve qui « présente le risque de constituer une exigence excessivement rigoureuse exposant l'assuré frontalier à des situations de difficulté extrême, voire impossibles ».

Par requête déposée le 3 décembre 2021 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, la CAE a régulièrement interjeté appel contre ce jugement pour voir dire que le droit aux allocations familiales n'est plus ouvert aux enfants B et C, et non comme erronément indiqué dans l'acte d'appel au seul enfant C depuis le 1<sup>er</sup> août 2016, dès lors qu'ils ne sont plus à considérer comme étant membres de la famille de X. Elle critique le Conseil arbitral, en ce qu'il a refusé d'appliquer la réponse fournie par l'arrêt de la CJUE du 2 avril 2020. L'appelante invoque à l'appui de son appel un arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 15 juillet 2021, confirmé par un arrêt de la Cour de cassation du 10 novembre 2022 n° 131/2022, pour reprocher au juge de première instance d'avoir omis d'analyser les critères dégagés par la CJUE ainsi que par le Conseil supérieur, en avançant une nouvelle discrimination résultant de l'arrêt de la CJUE entre l'enfant du conjoint d'un travailleur frontalier et l'enfant résidant au Luxembourg.

Le juge aurait dû vérifier, par rapport à une situation globale qu'il n'incombe pas de chiffrer, si X, travailleur frontalier, pourvoit à l'entretien de ses beaux-enfants, étant sous-entendu que cette notion vise une approche in concreto où il faudrait tenir compte d'éléments objectifs et pas exclusivement du domicile commun. La CAE avance qu'en l'espèce X ne lui aurait jamais soumis un élément objectif de nature à étayer que c'est bien lui qui doit pourvoir à l'entretien de C ou de B, d'autant plus que la CAE aurait reçu l'information de la part de leur homologue belge que depuis le 10 août 2021, l'intimé serait divorcé de A et qu'aussi bien C que B ne poursuivent plus d'études secondaires depuis respectivement le 31 juillet 2018 et le 31 juillet 2019. Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017, A travaillerait ici au Luxembourg, de sorte que la période en cause serait circonscrite à celle du 1<sup>er</sup> août 2016 au 31 août 2017. L'appelante donne encore à considérer que les deux actes de décès versés pour la première fois en instance d'appel par X ne seraient pas pertinents pour ne pas documenter le lien de filiation biologique avec l'enfant respectif.

L'intimé conclut à la confirmation du jugement de première instance pour les motifs y avancés et accepte que le litige ne concerne plus que la période du 1<sup>er</sup> août 2016 au 31 août 2017. Il ne

conteste par ailleurs pas que le couple a divorcé en août 2021, mais estime qu'au vu du décès des pères biologiques des enfants B et C respectivement en 1996 et en 2001, il y aurait une présomption qu'il a pourvu à l'entretien de ses beaux-enfants pendant la période concernée. Il cite à l'appui de son argumentation deux décisions du CSSS des 15 juillet 2021 et 30 janvier 2023.

Quant aux faits, il convient de rappeler que X, ressortissant belge, résidant en Belgique et affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise, a introduit le 6 juin 2008 une demande en paiement des allocations familiales pour le compte des enfants B et C, enfants issus de relations antérieures de son épouse de l'époque, ainsi que pour Y, enfant commun. Il est constant en cause que les allocations familiales ont été payées jusqu'au retrait décidé par la CAE en vertu de la décision attaquée, au motif indiqué ci-dessus que par application des articles 269 et 270 du code de la sécurité sociale dans leur teneur résultant de la loi du 23 juillet 2016, les beaux-enfants ne sont plus à considérer comme membres de la famille de X.

La loi du 23 juillet 2016, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2016, a modifié les dispositions des articles 269 et 270 du code de la sécurité sociale en ce que suivant le nouveau texte, les enfants du conjoint ne peuvent plus être considérés comme membres de la famille du travailleur transfrontalier tel que c'était le cas avant l'entrée en vigueur de cette loi. Il est à préciser que les articles 269 et 270 dans leur teneur applicable avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ne posaient aucune condition relative à la prise en charge ou l'entretien des enfants par le conjoint qui demandait à bénéficier des allocations.

La modification législative intervenue par la loi du 23 juillet 2016 a été sanctionnée par la CJUE dans son arrêt du 2 avril 2020 (affaire C-802/18) auquel le Conseil arbitral s'est référé dans son jugement dont appel.

Dans cet arrêt, la CJUE a retenu que :

- 1) Suivant les dispositions du droit de l'Union applicables, une allocation familiale liée à l'exercice, par un travailleur frontalier, d'une activité salariée dans un État membre constitue un avantage social.
- 2) Les dispositions du droit de l'Union s'opposent à des dispositions d'un État membre en vertu desquelles les travailleurs frontaliers ne peuvent percevoir une allocation familiale liée à l'exercice, par ceux-ci, d'une activité salariée dans cet État membre que pour leurs propres enfants, à l'exclusion de ceux de leur conjoint avec lesquels ils n'ont pas de lien de filiation, mais dont ils pourvoient à l'entretien, alors que tous les enfants résidant dans ledit État membre ont le droit de percevoir cette allocation.

La CJUE n'a pas déclaré la loi du 23 juillet 2016 « inapplicable » ou « illégale », mais elle a décidé que la solution retenue par le législateur luxembourgeois heurte les principes régissant le droit communautaire, plus spécialement le principe de la libre circulation des travailleurs. La Cour a ensuite défini les critères qu'il y a lieu d'appliquer pour remédier à cette situation. Selon la CJUE, la CAE ne saurait refuser de payer les allocations familiales à un assuré transfrontalier pour le compte des enfants de son conjoint à l'entretien desquels il pourvoit.

Dans son acte d'appel, la CAE a encore fait valoir que X ne soumet aucun

élément objectif de nature à étayer qu'il pourvoit à l'entretien des beaux-enfants. Il importe de préciser que la partie appelante est en droit de changer ou de compléter sa motivation à la base de la décision de retrait, dès lors que le juge administratif n'est pas obligé de réformer ou d'annuler une décision administrative entachée d'un défaut de motivation et il a le pouvoir d'y substituer, sans la réformer ou l'annuler, des motifs légaux qui se dégagent de la loi ou des éléments du dossier et qui justifient la décision. Par ailleurs, la partie intimée n'a pas querellé ce point en instance d'appel.

Il n'y a pas lieu de confondre le droit à l'allocation familiale de l'enfant résidant à Luxembourg, qui, au regard de l'article 269, paragraphe 1, alinéa 2, sous a) du code de la sécurité sociale, constitue un droit propre de l'enfant attribué à tout enfant résidant au pays, sans considération de sa situation familiale et le droit du travailleur frontalier à l'allocation familiale du chef de l'enfant de son conjoint avec lequel il n'a pas de lien de filiation, qui constitue, au regard de l'article 269, paragraphe 1, alinéa 2, sous b) du code de la sécurité sociale, un droit dérivé, accordé, sur base du droit de l'Union européenne tel qu'il a été interprété par la CJUE, au travailleur frontalier du chef des membres de sa famille.

Dans le cadre du pourvoi en cassation dans une affaire similaire (n°CAS-2021-00117 du registre) ayant abouti à un arrêt de la Cour de cassation du 10 novembre 2022, les conclusions prises à cet égard par le Procureur général d'Etat adjoint sont sans équivoque et le Conseil supérieur ne peut que s'y rallier :

*« (...) La Cour de justice, tout en constatant de ce point de vue l'existence d'une discrimination indirecte, a cependant pris soin de préciser que cette discrimination n'existe que pour autant que le travailleur frontalier puisse prétendre, sur base du droit de l'Union européenne, à un avantage social, tel que l'allocation familiale, du chef de l'enfant de son conjoint avec lequel il n'a pas de lien de filiation. Or, ce droit suppose que le travailleur frontalier établisse qu'il pourvoit à l'entretien de l'enfant de son conjoint. Un travailleur frontalier qui ne peut prétendre à un tel droit ne saurait être discriminé. Il est à préciser que la Cour de justice adopta cette conclusion en prenant en considération le droit luxembourgeois, qui n'impose aucune condition similaire à un enfant résidant à Luxembourg et faisant partie d'un ménage composé d'un travailleur qui est le beau-père de l'enfant. C'est donc en toute connaissance de cause que la Cour de justice subordonna l'octroi de l'allocation au travailleur frontalier du chef de ses beaux-enfants à cette preuve. (...)*

*Il ne saurait donc être soutenu que l'exigence de la preuve que le travailleur frontalier pourvoit à l'entretien de ses beaux-enfants soit la source d'une discrimination indirecte par rapport aux travailleurs résidant à Luxembourg ».*

La Cour de cassation a en effet rejeté le moyen tiré de la discrimination directe ou indirecte entre travailleur résident et frontalier quant à l'obtention des allocations familiales pour les enfants de son conjoint au motif que :

*« Le demandeur en cassation fait grief aux juges d'appel d'avoir violé l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne prohibant toute discrimination directe ou indirecte entre travailleurs nationaux et travailleurs ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne.*

*La Cour de Justice de l'Union européenne a retenu que les textes de droit européen « doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à des dispositions d'un Etat membre en vertu desquelles les travailleurs frontaliers ne peuvent percevoir une allocation familiale liée à l'exercice, par ceux-ci, d'une activité salariée dans cet Etat membre que pour leurs propres enfants , à l'exclusion de ceux de leur conjoint avec lesquels ils n'ont pas de lien de filiation, mais dont ils pourvoient à l'entretien, alors que tous les enfants résidant dans ledit Etat membre ont le droit de percevoir cette allocation. ».*

*Elle a précisé, en adoptant la solution retenue par un arrêt antérieur selon laquelle la qualité de membre de la famille à charge « résulte d'une situation de fait qu'il appartient à l'administration et, le cas échéant, aux juridictions nationales d'apprécier, sans qu'il soit nécessaire pour celles-ci de déterminer les raisons de cette contribution ni d'en chiffrer l'ampleur exacte ». (CJUE 2 avril 2020, aff. C-802/18, ECLI:EU:C:2020:269 ; CJUE 15 décembre 2016, aff. C-401/15 à C-403/15, ECLI:EU:C:2016:955).*

*Les juges d'appel qui, en application de l'interprétation du droit de l'Union européenne telle qu'elle résulte des décisions ci-dessus exposées, ont analysé si et dans quelle mesure le demandeur en cassation pourvoit à l'entretien de l'enfant de sa conjointe n'ont pas violé les dispositions visées au moyen. »*

L'intimé soutient par la suite qu'il faudrait exclusivement se placer dans la situation du travailleur frontalier et la preuve à rapporter par ce dernier devrait être censée accomplie à partir du moment où il est établi que l'enfant en question vit sous son toit, indépendamment des contributions financières des parents biologiques et à plus forte raison lorsque le père biologique est décédé.

Si, à l'instar des arrêts du Conseil supérieur de la sécurité sociale cités par l'intimé, le décès du père biologique est certes un élément objectif dont le juge du fond doit tenir compte, il ne s'en dégage cependant pas une présomption que le beau-père pourvoit à l'entretien de l'enfant alors que surtout dans l'arrêt de la CJUE du 2 avril 2020, l'accent est mis sur la « *situation de fait, qu'il appartient à l'administration et, le cas échéant, aux juridictions nationales d'apprécier* », et il est rajouté « *sur la base des éléments de preuve fournis par l'intéressé* ».

L'argumentation de X par rapport à une présomption de pourvoir à l'entretien du bel-enfant en cas de décès du père biologique tombe encore à faux par rapport à la seule situation factuelle à la base du dernier arrêt du 2 avril 2020 de la CJUE où par exemple le constat d'un non-paiement d'une pension alimentaire par le père biologique n'implique pas automatiquement que c'est le beau-père qui assure l'entretien de l'enfant, mais les juges du fond doivent se livrer à une vérification concrète des éléments de preuve fournis par l'intéressé. Sous cet aspect, l'intimé est bien évidemment libre de présenter tous les éléments qu'il juge utiles et pertinents.

Il appartient donc au juge national d'apprécier le respect de cette exigence qui incombe au travailleur frontalier et laquelle ne saurait être rapportée par le seul constat du décès du père biologique ou du domicile commun, mais suppose une analyse d'une « *situation globale de fait* », donc une appréciation *in concreto*. Cette approche a été suivie par le Conseil supérieur de la sécurité sociale dans son arrêt du 15 juillet 2021, n° 2021/0221, confirmée par l'arrêt de la Cour de cassation du 10 novembre 2022, n° 131/2022.

S'y ajoute qu'en l'espèce, la CAE ne peut être démentie dans son argumentation que ni les copies des actes de naissances des enfants B et C, ni les certificats de décès versés des dénommés D et E ne permettent d'établir un lien de filiation biologique avec les enfants concernés. En effet, la naissance de C est déclarée par sa mère A le [...] 2001 à la commune de [...] sans indication quant à un père. Le certificat de décès de D renseigne que cet homme est né le [...] 1957 et est décédé le [...] 2001, sans aucune autre indication. Il en est de même pour l'acte de décès de E « *décédé le [...] 1996 à l'âge de 36 ans* » étant remarqué que la naissance de B a été le [...] 1997. L'intimé ne verse aucune autre pièce ou document officiel de nature à étayer une filiation biologique entre les deux hommes et B et C.

Il n'est pas contesté que la mère biologique des enfants s'adonne à une activité professionnelle rémunérée et dispose de revenus propres pour pourvoir à l'entretien de ses enfants. L'intimé, entre-temps divorcé de celle-ci, ne verse aucune pièce de laquelle il se dégagerait qu'il revenait à lui, du temps de leur mariage et pendant l'unique période en discussion, de pouvoir à l'entretien des enfants de son ex-épouse A.

L'appel de la CAE est partant à déclarer fondé et, par réformation du jugement de première instance, il convient de dire que c'est à bon droit que la CAE a retiré à l'intimé, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> août 2016, le bénéfice des allocations familiales pour le compte des enfants B et C.

### Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant sur le rapport oral du magistrat désigné et les conclusions contradictoires des parties à l'audience,

reçoit l'appel en la forme,

le déclare fondé,

par réformation,

dit que c'est à bon droit que la CAISSE POUR L'AVENIR DES ENFANTS a retiré à X, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> août 2016, le bénéfice des allocations familiales pour le compte des enfants B et C de son ex-épouse A.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 20 mars 2023 par le Président du siège, Madame Rita Biel, en présence de Madame Tamara Schiavone, secrétaire.

Le Président,  
signé: Biel

Le Secrétaire,  
signé: Schiavone