

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt-quatre février deux mille vingt-cinq

Composition:

Mylène REGENWETTER, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Vincent FRANCK, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Martine DISIVISCOUR, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Michèle SUSCA,	secrétaire



ENTRE:

la CAISSE POUR L'AVENIR DES ENFANTS, établie à Luxembourg, représentée par son président actuellement en fonction, appelante,
comparant par 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, représentée aux fins de la présente procédure par Maître Rachel JAZBINSEK, avocat à la Cour, en remplacement de Maître Albert RODESCH, avocat à la Cour, les deux demeurant à Luxembourg ;

ET:

X, née le [...], demeurant à [...], intimée,
comparant par Maître Karen BRIET, avocat, en remplacement de Maître Deidre DU BOIS, avocat à la Cour, les deux demeurant à Luxembourg.

Par requête parvenue au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 17 janvier 2022, la Caisse pour l'avenir des enfants a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 8 décembre 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 par réformation de la décision du conseil d'administration de la Caisse pour l'Avenir des Enfants, du 17 novembre 2020, dit que Madame X, a droit au maintien du bénéfice de l'allocation familiale pour l'enfant A au-delà du 01 juillet 2020, renvoie le dossier en prosécution de cause devant qui de droit* ».

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 30 janvier 2025, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Rachel JAZBINSEK, pour l'appelante, entendue en ses conclusions.

Maître Karen BRIET, pour l'intimée, entendue en ses conclusions.

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

Par décision du 24 août 2020, le Président de la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après la CAE) a rejeté la demande de X tendant à l'allocation familiale pour l'enfant A, placé dans son ménage suivant décision du tribunal de la jeunesse à partir du 7 novembre 2016.

Par décision du conseil d'administration du 27 novembre 2020, 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^{er} août 2016, confirmé la décision présidentielle au motif que l'enfant est sans lien de parenté avec elle et n'ouvre partant pas droit à l'allocation familiale luxembourgeoise. Par ailleurs, le comité directeur de la CAE a constaté que X, ensemble avec son fils biologique et A, vivent à partir du 3 août 2018 en Autriche.

Saisi d'un recours contre la décision du conseil d'administration par X, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) a, par jugement du 8 décembre 2021, déclaré ce recours recevable et fondé.

Pour statuer en ce sens, le Conseil arbitral a constaté que X bénéficie d'une affiliation à titre obligatoire au Luxembourg du chef de son activité « *accueil socio-éducatif en famille d'accueil* » et qu'elle est rémunérée pour cette activité.

Après avoir rappelé les dispositions des articles 260 et 274 alinéa 4 du code de la sécurité sociale et de 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, le Conseil arbitral a décidé que : « *la circonstance que le législateur ait maintenu les dispositions de l'article 273 alinéa 4 précité alors qu'il coule de source qu'un enfant recueilli ou placé, lequel n'est plus visé comme membre de famille à l'article 270 du code de la sécurité sociale, contrairement à ce qui figurait à l'article 270 alinéa 5 ancien, demeure néanmoins éligible pour ouvrir droit aux familiales, démontre que le cercle des membres de famille du nouvel article 270 n'est en l'espèce pas exhaustif, ni restrictif, ce à plus forte raison que d'une part, au nouvel article 269 du Code de la sécurité sociale figurent toujours la possibilité et le pouvoir discrétionnaire de la CAE de*

déroger aux conditions du premier alinéa du même article, donc y compris celle qui renvoie à la définition des membres de famille de l'article 270 nouveau, et que d'autre part, il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que dans une situation impliquant un travailleur frontalier, il ne suffit pas de fonder le retrait du droit aux allocations familiales de source luxembourgeoise par le simple défaut de lien de filiation ou d'adoption au sens de l'article 270 nouveau ».

A titre superfétatoire, le Conseil arbitral a constaté que : « la CAE a maintenu, en connaissance de cause, le bénéfice de l'allocation familiale même après le déménagement de l'enfant placé avec la requérante. Cet accord au-delà de la date du déménagement jusqu'au 01 juillet 2020 a reposé sur le pouvoir discrétionnaire d'appréciation de la CAE lequel n'a pas été aboli. Il convient donc d'en conclure que la partie défenderesse est mal venue d'opérer un changement de pratique administrative dont l'effet est de jouer au détriment du travailleur luxembourgeois dont la famille habite à l'étranger du simple et du fait que l'enfant recueilli dans son ménage ne dispose pas de son domicile et de sa résidence au Luxembourg tel un enfant placé ou recueilli visé au point a) de l'article 269, (1), sous 2), conséquence prohibée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. ... Enfin, il est incontesté en l'espèce qu'en dépit de l'information de changement de résidence vers l'Autriche de la requérante et de l'enfant placé, le CAE a continué à verser l'allocation familiale en toute connaissance de cause à la dame X de sorte que la CAE a, pendant près de deux ans, fait application de la prérogative lui accordée par l'article 269 alinéa 4 précité à l'égard de la dame X ».

Par requête parvenue le 17 janvier 2022 au Conseil supérieur de la sécurité sociale, la CAE a régulièrement interjeté appel contre le jugement rendu pour en demander la réformation.

Après avoir rappelé les faits ainsi que les dispositions légales applicables, l'appelante souligne que X et son époux ont touché les allocations familiales pendant des années au vu de la mesure de placement au Luxembourg et de l'article 269 paragraphe (1) a) du code de la sécurité sociale. Entretemps, X et l'enfant A auraient déménagé en Autriche tandis que l'époux de X continuerait à travailler au Luxembourg.

Au vu du changement législatif intervenu, la loi luxembourgeoise n'inclurait plus d'office dans la notion de « *membre de famille* » les enfants placés en vertu d'une mesure légale. Seuls seraient visés les enfants nés dans le ménage, les enfants nés hors mariage et les enfants adoptifs d'une personne.

Afin de pouvoir toucher les allocations familiales, il faudrait en premier lieu remplir les conditions d'ouverture prévues aux articles 269 et 270 du code de la sécurité sociale. Contrairement à ce qui a été retenu par la juridiction du premier degré, les dispositions de l'article 273 (4) du code de la sécurité sociale viseraient seulement les modalités de paiement. Ce serait manifestement un oubli de la part du législateur d'avoir omis d'adapter l'article 273 du code de la sécurité sociale, qui continuerait d'envisager l'hypothèse de l'enfant placé, qui pourtant ne serait plus visé dans le cadre des bénéficiaires actuels, suite aux changements opérés aux articles 269 et 270 du code de la sécurité sociale.

L'appelante souligne aussi qu'un enfant placé contre rémunération ne serait pas visé par le droit de l'Union.

A l'audience des plaidoiries, l'appelante insiste sur le fait que, tel que relevé par l'avocat général devant la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la CJUE) dans une affaire similaire, il faudrait préalablement vérifier si un enfant a été placé durablement par décision judiciaire d'un Etat membre au sein d'un foyer, si le travailleur non-résident a le droit de garde de l'enfant placé, s'il pourvoit directement à son entretien et si l'enfant placé a son domicile légal et sa résidence effective et continue auprès de ce travailleur non-résident avant d'accorder des allocations familiales.

Même si en l'espèce, il serait incontesté que l'enfant A est placé durablement dans le ménage de X, il n'en demeure pas moins que X a été reconnue comme étant un service d'aide sociale à l'enfance. X touchant une rémunération pour cette activité, la condition de pourvoir à l'entretien de l'enfant placé ne serait dès lors pas remplie.

Dans ce contexte, l'appelante attire l'attention sur le fait qu'au regard de l'article 18 de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, les prestations familiales seraient déduites de l'allocation étatique en cas de placement d'un enfant dans une famille d'accueil.

Dans ces conditions, l'appelante estime que le droit aux allocations familiales ne serait pas ouvert malgré la durée de placement de l'enfant A dans le ménage de X. Partant, la réformation du jugement entrepris est sollicitée.

L'intimée conclut à la confirmation du jugement entrepris pour les motifs y avancés.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

Il est constant en cause que Y et son épouse X, tous et les deux de nationalité autrichienne, et résidant ensemble au Luxembourg à l'époque, ont introduit le 17 novembre 2016, une demande tendant à l'allocation familiale, entre autres, pour l'enfant A, placé dans leur ménage suivant décision du 4 novembre 2016 du tribunal de la jeunesse auprès du tribunal d'arrondissement de Luxembourg.

Il est également incontesté qu'à partir du mois d'août 2018, X vit en Autriche avec son enfant biologique et l'enfant A, tandis que son époux, Y, continue de travailler et de résider au Luxembourg.

Il n'est pas davantage contesté que l'enfant A vit au domicile de l'intimée depuis le 4 novembre 2016 jusqu'à aujourd'hui.

Au vu des pièces versées, il est également établi que suivant arrêté ministériel du 21 décembre 2018, X a été reconnue en tant que « *service d'aide social à l'enfance* ». Suivant tableau des affiliations, X est affiliée à titre obligatoire en sa qualité de famille d'accueil depuis le 7 novembre 2016 auprès d'Arcus Kanner Jugend. Les parties s'accordent pour dire que X obtient une rémunération du fait de cette activité.

Comme la demande de la famille Y-X a été introduite après le changement législatif intervenu à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 23 juillet 2016 fixée au 1^{er} août 2016, il convient d'apprécier si ladite demande est justifiée au regard des dispositions légales applicables en cause.

L'article 269, paragraphe 1^{er} du code de la sécurité sociale, 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^{er} août 2016, « pour l'application de l'article 269, paragraphe 1^{er}, 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 n'a pas de droit propre attribué à tout enfant résidant au pays de sorte qu'il ne peut pas prétendre personnellement aux allocations familiales pour ne pas résider de façon effective et continue au Luxembourg depuis le mois d'août 2018.

Il convient dès lors de rechercher si la partie intimée peut prétendre à l'allocation familiale en vertu de l'alinéa b) de l'article 269, paragraphe 1^{er} du code de la sécurité sociale, ainsi que des règlements européens applicables en la matière. Ce cas de figure constitue un droit dérivé accordé sur base du droit de l'Union européenne tel qu'il a été interprété par la CJUE, au travailleur du chef des membres de sa famille.

Aux termes de l'article 7 du règlement (UE) no 492/2011 du parlement européen et du conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, « 1. Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé au chômage. 2. Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux ».

Dans une affaire similaire, la CJUE a retenu le 16 mai 2024 (cf. C-27/23) qu' « Il convient de considérer que l'article 45 TFUE et l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 s'opposent à des dispositions d'un État membre en vertu desquelles les travailleurs non-résidents ne peuvent, à la différence des travailleurs résidents, percevoir un avantage social, tel que l'allocation familiale en cause au principal, pour des enfants placés dans leur foyer, dont ils ont la garde et qui ont leur domicile légal ainsi que leur résidence effective et continue auprès de ceux-ci.

Enfin, s'agissant du point de savoir si la circonstance que le travailleur non-résident pourvoit à l'entretien de l'enfant placé dans son foyer et dont il a la garde a une incidence sur la réponse à la question posée, il suffit d'observer que, sous peine de méconnaître l'égalité de traitement des travailleurs frontaliers, une telle circonstance ne saurait être prise en compte dans le cadre de l'octroi d'une allocation familiale à un tel travailleur que si la législation nationale applicable prévoit une telle condition pour l'octroi de cette allocation à un travailleur résident investi de la garde d'un enfant placé auprès de lui.

Eu égard aux motifs qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 45 TFUE et l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la législation d'un État membre en vertu de laquelle un travailleur non-résident ne peut pas percevoir une allocation familiale liée à l'exercice, par celui-ci, d'une activité salariée dans cet État membre pour un enfant placé auprès de lui par décision judiciaire et dont il assume la garde, alors qu'un enfant ayant fait l'objet d'un placement judiciaire et résidant dans ledit État membre a le droit de percevoir cette allocation, qui est versée à la personne physique ou morale investie de la garde de cet enfant. La circonstance que le travailleur non-résident pourvoit à l'entretien de l'enfant placé auprès de lui ne saurait être prise en compte dans le cadre de l'octroi d'une allocation familiale à un tel travailleur pour un enfant placé dans son foyer que si la législation nationale applicable prévoit une telle condition pour l'octroi de cette allocation à un travailleur résident investi de la garde d'un enfant placé dans son foyer ».

Ainsi, la CJUE a décidé que la solution retenue par le législateur luxembourgeois refusant au travailleur non-résident l'allocation familiale pour un enfant placé durablement dans son ménage heurte les principes régissant le droit communautaire, plus spécialement le principe de la libre circulation des travailleurs.

Dès lors qu'il ressort de l'arrêt rendu par la CJUE que la législation nationale, qui ne permet pas à un travailleur non-résident de profiter dans les mêmes conditions que le travailleur résident de l'allocation familiale pour l'enfant placé dans son foyer, n'est pas conforme aux articles 45 TFUE et 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n°492/2011, il appartient aux juges du Conseil supérieur de la sécurité social de laisser inappliqué le droit national en vertu de la primauté du droit de l'Union européenne.

Ainsi, un enfant placé durablement et résidant de façon continue auprès d'un travailleur non-résident affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise a les mêmes droits qu'un enfant placé durablement et résidant de façon continue auprès d'un travailleur résident affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise.

Contrairement à l'argumentation avancée par la CAE, au vu de l'arrêt rendu par la CJUE, un travailleur résident chez qui un enfant a été placé n'a pas besoin de démontrer qu'il pourvoit à l'entretien de cet enfant, de sorte qu'un travailleur non-résident chez qui un enfant a été placé n'a pas davantage besoin de prouver qu'il pourvoit à l'entretien de cet enfant, sous peine d'être discriminatoire.

L'appelante s'oppose néanmoins à l'octroi des allocations familiales car X serait rémunérée pour les services rendus par l'Office national de l'enfance, fait incontesté. L'appelante renvoie aux dispositions de l'article 18 de la loi 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

Aux termes de l'article 18 de la loi précitée : « *En cas de placement et d'accueil socio-éducatif de jour et de nuit en institution ou en famille d'accueil, les prestations familiales dont bénéficie l'enfant, pour la durée de l'accueil, sont versées au prestataire. Elles sont déduites de la participation étatique. ...* ».

Contrairement aux affirmations de l'appelante, le fait que X soit rémunérée pour les activités exercées par l'Office national de l'enfance, n'empêche pas que l'enfant A a droit de façon dérivée à l'allocation d'allocation familiale, conformément aux dispositions européennes applicables en la matière. Le cas échéant, le montant des prestations familiales est à déduire de la participation étatique versée à X.

Dans ces conditions, X peut prétendre de la part de la CAE aux allocations familiales dans les mêmes conditions qu'un travailleur résident.

Au vu des considérations précédentes, l'appel interjeté par la CAE est à rejeter et le jugement est à confirmer, quoique pour d'autres motifs.

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,

déclare l'appel recevable,

le dit non fondé,

partant confirme le jugement du 8 décembre 2021 rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 24 février 2025 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Michèle SUSCA, secrétaire.

Le Président,

Le Secrétaire,