



## **Commission de la Famille et de l'Intégration**

### **Procès-verbal de la réunion du 12 janvier 2021**

La réunion a eu lieu par visioconférence.

#### Ordre du jour :

1. **Travaux concernant un projet de loi portant modification du Code de la sécurité sociale afin de tenir compte de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne relatif au membre de Famille**
  - **Etat de la situation**
  
2. **7434 Proposition de loi portant flexibilisation du congé parental et extension de l'exercice du congé parental aux grands-parents et modifiant 1. le Code du travail, 2. le Code de la Sécurité sociale, 3. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et 4. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux**
  - **Auteur: Monsieur Marc Spautz**
  
  - **Présentation de la proposition de loi**
  - **Examen de l'avis du Conseil d'Etat**
  
3. **7437 Proposition de loi portant modification du Livre IV du Code de la sécurité sociale relatif aux prestations familiales**
  - **Auteur: Monsieur Marc Spautz**
  
  - **Présentation de la proposition de loi**
  - **Examen de l'avis du Conseil d'Etat**

\*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Tess Burton, Mme Francine Closener, M. Paul Galles, Mme Chantal Gary, M. Max Hahn, Mme Carole Hartmann, M. Fred Keup, M. Charles Margue, M. Georges Mischo, M. Marc Spautz

M. Marc Goergen, observateur délégué

Mme Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Pierre Lammar, Mme Myriam Schanck, Présidente du Conseil d'Administration de la Caisse pour l'avenir des enfants, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

M. Jean-Paul Bever, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Jean-Paul Schaaf, M. Serge Wilmes

\*

Présidence : M. Max Hahn, Président de la Commission

\*

## **1. Travaux concernant un projet de loi portant modification du Code de la sécurité sociale afin de tenir compte de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne relatif au membre de Famille**

### **- Etat de la situation**

Le premier point de l'ordre du jour traite d'un projet de loi en voie d'élaboration qui est censé combler les lacunes concernant l'allocation familiale discernées par la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE » ou « Cour ») dans son arrêt du 2 avril 2020<sup>1</sup>. La CJUE a relevé que les articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale ne sont pas conformes au droit de l'Union européenne (ci-après « UE » ou « Union ») en ce que ceux-ci établissent une discrimination indirecte sur base du critère de la résidence. En effet, la Cour a relevé qu'il est discriminatoire de refuser l'octroi de l'allocation familiale à l'enfant du conjoint d'un travailleur frontalier, avec lequel le dernier ne dispose d'aucun lien de filiation, dans la mesure où ce critère n'entrerait pas en jeu, si le travailleur résidait au Luxembourg.

En premier lieu, Madame Myriam Schanck, Présidente du Conseil d'Administration de la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après « CAE »), procède à la présentation de la problématique, ainsi que de la solution élaborée de concert avec le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.

Le différend en cause trouve son origine dans la modification des articles 269 et 270 du Code de la sécurité sociale par la loi du 23 juillet 2016<sup>2</sup> qui modifie, notamment, l'article 270 de manière à exclure les enfants du conjoint d'un travailleur frontalier du bénéfice de l'allocation familiale. Ladite loi avait comme objectif d'inclure tous les enfants du travailleur en cause dans le champ d'application des dispositions relatives à l'allocation familiale même si ceux-ci ne font pas partie du même ménage éliminant le critère du groupe familial qui existait sous l'ancien régime du Code de la sécurité sociale.

Désormais, se pose la question comment adapter la législation actuelle de façon à ce qu'elle soit conforme à la jurisprudence de la CJUE. Trois solutions possibles sont proposées dans une note intitulée « Réflexions concernant l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 2 avril 2020 (C-802/18) » élaborée par l'oratrice<sup>3</sup>. La première vise à élargir le champ d'application des dispositions afférentes à l'allocation familiale afin d'y inclure les enfants du conjoint d'un travailleur frontalier lorsque celui-ci « pourvoit à [son] entretien » et la deuxième élimine complètement la condition de l'entretien par le travailleur frontalier, de manière à ce que tous les enfants du conjoint soient inclus sans condition supplémentaire. Ces deux

---

<sup>1</sup> CJUE, Arrêt du 2 avril 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants*, C-802/18, ECLI:EU:C:2020:269.

<sup>2</sup> Loi du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant.

<sup>3</sup> « Réflexions concernant l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 2 avril 2020 (C-802/18) », cf. annexe.

propositions élargissent toutefois le champ d'application des prescriptions en matière de l'allocation familiale de façon à ce qu'elles soient difficiles voire impossibles à appliquer.

La troisième possibilité tend à rattacher l'allocation familiale au travailleur, non à l'enfant, pour que seuls les enfants d'un parent qui est « obligatoirement affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise sur base d'une activité professionnelle ou sur base d'une pension ou d'un autre revenu sur lequel une retenue de cotisation au titre de la législation luxembourgeoise sur l'assurance maladie est prévue » se voient conférés le droit à l'octroi de l'allocation familiale ; cette disposition s'appliquera *mutatis mutandis* aux indépendants. La notion d' « enfant » comprend, au sens de ce qui précède, les « enfants nés dans le mariage, les enfants nés hors mariage et les enfants adoptifs »<sup>4</sup>.

Cette modification entraînerait que, sur 195 000 enfants, 340 ne bénéficieraient plus de l'allocation familiale. Sur les 340 cas, environ 250 cas représentent les enfants des fonctionnaires européens qui profitent d'un régime spécifique européen. Cela implique que la contribution de l'État luxembourgeois est négligeable en ce que, dans la majorité des cas, celle-ci se présente sous forme de complément différentiel. Seront aussi exclus les résidents luxembourgeois qui vivent de leur propre fortune et ne sont, par conséquent, pas affiliés à la sécurité sociale luxembourgeoise. En dernier lieu, un couple d'étudiants qui a un enfant commun et où aucun d'eux ne travaille, ne bénéficiera pas non plus de l'octroi de l'allocation familiale. Or, la disposition, telle que présentée, prévoit que le Conseil d'administration de la CAE peut « à titre exceptionnel et individuel »<sup>5</sup> déroger aux conditions relatives à l'octroi de l'allocation familiale afin d'étendre celui-ci à certaines personnes qui ne bénéficieraient pas de l'allocation selon le droit commun.

L'oratrice souhaite, en outre, souligner que l'objectif n'est nullement d'exclure certaines catégories du jour au lendemain de l'octroi de l'allocation familiale. Ainsi, le projet de loi finalisé contiendra une disposition visant à instaurer une période transitoire afin que les personnes qui bénéficient actuellement de l'allocation familiale, mais ne rempliraient plus les conditions suite à la modification proposée, pourront continuer à percevoir l'allocation familiale sous l'ancien régime, jusqu'à ce que celles-ci cessent de remplir les conditions existantes sous l'ancien régime.

De même, il est précisé qu'il existe actuellement environ 600 dossiers en suspens auprès de la CAE.

Selon l'oratrice, il serait également intéressant de relever que dans la plupart des États membres de l'UE la quote-part des allocations familiales exportées ne s'élève qu'à 1%, tandis qu'au Luxembourg la dernière s'élève à 47,2 %, ce qui positionne le Luxembourg au premier rang en comparaison avec les autres États de l'UE.

### **Échange de vues**

En premier lieu, Monsieur Marc Spautz (CSV) se demande si la proposition présentée ci-dessus mettrait le Luxembourg à l'abri d'un nouvel arrêt défavorable de la part de la CJUE.

Madame Myriam Schanck affirme, à ce sujet, que nul ne peut prévoir la réaction de la CJUE. Dans le cas sous rubrique, le gouvernement croyait suivre les prescriptions du règlement (CE)

---

<sup>4</sup> Nouvel article 270, « Réflexions concernant l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 2 avril 2020 (C-802/18) », cf. annexe.

<sup>5</sup> Nouvel article 269, (4), « Réflexions concernant l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 2 avril 2020 (C-802/18) », cf. annexe.

n° 883/2004 du 29 avril 2004<sup>6</sup> qui disposent que la définition de l'étendue d'une famille incombe aux législateurs nationaux<sup>7</sup>, il en demeure que la définition en droit national de la notion de famille doit tout de même rester conforme au droit de l'Union<sup>8</sup>. Ainsi, le règlement (UE) n° 492/2011 du 5 avril 2011<sup>9</sup> et la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004<sup>10</sup> prohibent la discrimination en matière de liberté de circulation des travailleurs<sup>11</sup>, ce qui menait la Cour à déclarer la situation créée par la modification du Code de la sécurité sociale incompatible avec le droit de l'Union.

L'oratrice fait, de plus, allusion à ce que le critère du lieu de travail soit plus neutre que celui de la résidence et que les autres instances du processus législatif puissent contribuer à la mise en œuvre de la disposition prévue de manière conforme à la jurisprudence de la CJUE.

Dans le même ordre d'idées, Monsieur Marc Spautz (CSV) se rappelle de la réforme du régime des aides financières pour études supérieures qui a également fait l'objet de recours en justice.

Madame Myriam Schanck déclare que la problématique de la réforme du régime des aides financières évoquées n'est pas comparable à celle sous rubrique en ce que la dernière ne relève pas de la sécurité sociale, ainsi le règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004 ne s'applique pas.

En aval, Monsieur Marc Spautz (CSV) craint que l'exclusion des fonctionnaires de l'Union européenne, qui résident sur le territoire luxembourgeois, de l'octroi de l'allocation familiale pourrait entraîner, à nouveau, des contestations.

Madame Myriam Schanck tend à relativiser ces propos en ce que les fonctionnaires européens bénéficient d'un régime plus favorable de la part de l'UE et que l'État luxembourgeois n'intervient généralement qu'à titre d'appoint par le biais du complément différentiel. Ceux-ci bénéficieront, de même, de la période transitoire de façon à ce qu'il soit improbable que des contestations ne surgissent.

Monsieur Marc Spautz (CSV) souhaite également savoir à combien s'élève le montant des allocations familiales transférées à l'étranger par rapport à celles distribuées parmi les résidents.

Madame Myriam Schanck renvoie, à ce sujet, au rapport d'activité 2020 de la CAE<sup>12</sup>. Celui-ci montre que 47,2% des allocations familiales sont transférés à des personnes qui résident à l'étranger, ce qui revient à 595 millions d'euros – contre 664 millions d'euros qui sont transférés aux résidents du Luxembourg.

---

<sup>6</sup> Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

<sup>7</sup> Article 1<sup>er</sup>, i), 1), ii) du règlement n° 883/2004.

<sup>8</sup> CJUE, Arrêt du 2 avril 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants*, C-802/18, ECLI:EU:C:2020:269, points 68 et 69.

<sup>9</sup> Règlement (UE) n°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.

<sup>10</sup> 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 États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

<sup>11</sup> Article 7, paragraphes 1 et 2 du règlement n° 492/2011 ; Article 24, paragraphe 1<sup>er</sup> de la directive 2004/38.

<sup>12</sup> CAE, Rapport d'activité 2020, <https://cae.public.lu/dam-assets/fr/publications/2020-Rapport-d-activites-site.pdf>, p.10.

En ce qui concerne le complément différentiel, l'oratrice, sur requête de Monsieur Marc Spautz (CSV), précise que celui-ci est payé aux personnes éligibles à recevoir une allocation comparable à l'allocation familiale dans leur pays de résidence tout en demeurant éligibles à obtenir l'allocation familiale luxembourgeoise. Dans une situation de concours telle que décrite ici, la CAE ne paiera que la partie de l'allocation familiale luxembourgeoise qui dépasse le montant de l'autre allocation, appelée complément différentiel.

Ensuite, Monsieur Marc Baum (déi Lénk) souhaite avoir des renseignements sur l'origine des 600 dossiers en suspens mentionnés ci-dessus.

Madame Myriam Schanck précise que ceux-ci sont directement en relation avec la décision de la CJUE sous rubrique et que la CAE ne peut pas donner suite à ces demandes en vertu de la législation luxembourgeoise, mais ne saura pas non plus les refuser en ce que cela contreviendrait à la jurisprudence de la CJUE.

Sur demande de Monsieur Paul Galles (CSV), Madame Myriam Schanck informe la Commission de la Famille et de l'Intégration qu'actuellement 100 cas en relation avec la problématique sous rubrique sont débattus devant les cours et tribunaux luxembourgeois.

En deuxième lieu, l'élu de déi Lénk s'interroge sur les conséquences du changement de paradigme énoncé ci-dessus, rattachant l'allocation au travailleur, non à l'enfant comme cela est le cas dans le droit positif. Ainsi un jeune de 16 ans pourrait, par exemple, quitter son foyer familial pour une raison ou une autre et perdre le bénéfice de l'allocation familiale si celle-ci se rapporterait désormais au travailleur, tout en remarquant qu'il s'aligne dans l'absolu à la conception selon laquelle l'octroi de l'allocation familiale est lié au travail.

Madame Myriam Schanck avertit Monsieur Marc Baum d'une erreur de sa part en ce que même si l'allocation familiale, telle qu'elle est en vigueur en ce jour, se rapporte à l'enfant, cela ne signifie nullement que l'enfant en recevrait le paiement. La législation actuelle prévoit uniquement que le droit de recevoir une allocation familiale existe dans le chef de l'enfant concerné, mais le virement du montant fait partie des modalités qui entourent l'allocation et celui-ci se fait, dans les deux cas d'espèces, au détenteur de l'autorité parentale. Ainsi, le changement de paradigme n'impactera guère la situation évoquée dans l'exemple de Monsieur Marc Baum (déi Lénk).

Madame le Ministre Corinne Cahen tient à ajouter qu'elle est en principe réticente en ce qui concerne les changements de paradigme. Or, l'arrêt de la CJUE lui laisse peu de marge de manœuvre en cette matière. La ministre souligne, d'autant plus, qu'il ne s'agit pas de dérober certains enfants du bénéfice de l'allocation familiale et précise que les cas dans lesquels aucun des parents d'un enfant ne seraient affiliés à la sécurité sociale luxembourgeoise sont extrêmement rares faisant référence aux 340 cas sur 195 000 évoqués ci-dessus.

Madame Djuna Bernard (déi gréng) aimerait savoir si la modification proposée aura comme effet d'étendre finalement l'octroi de l'allocation familiale aux enfants du conjoint d'un travailleur frontalier.

Madame Myriam Schanck répond par la négative, la modification proposée cherchant à maintenir la situation factuelle existante à ce niveau tout en adaptant la législation afin d'éliminer le critère de la résidence dont l'usage a été jugé discriminatoire par la CJUE.

Madame Simone Asselborn-Bintz (LSAP) s'interroge sur le délai dans lequel cette modification doit être effectuée.

À cela, Madame le Ministre Corinne Cahen répond que l'on aurait souhaité avoir trouvé la solution à cet embrouillement avant que la situation actuelle ne se soit produite et qu'il est dès lors nécessaire d'adopter une solution le plus tôt possible. Or, la complexité de la matière a motivé le Ministère à présenter une première ébauche du projet de loi dès à présent en commission afin de trouver un consensus, ceci avant de passer au dépôt formel du projet de loi.

En outre, Madame Simone Asselborn-Bintz (LSAP) s'enquiert de ce qu'advierait des allocations liées à l'allocation familiale comme celle de l'allocation de rentrée scolaire.

Madame Myriam Schanck signale que l'octroi de l'allocation de rentrée scolaire dépend directement de l'octroi de l'allocation familiale et ne nécessite aucune condition supplémentaire. Ainsi, tous les bénéficiaires de l'allocation familiale se verront octroyer l'allocation de rentrée scolaire.

Monsieur Paul Galles (CSV) souhaite se renseigner au niveau du raisonnement qui sous-tend la modification proposée. Est-ce que l'exclusion des enfants du conjoint d'un travailleur frontalier se justifie par des considérations budgétaires ou par souci d'empêcher des abus potentiels ? Quelles seraient les suites budgétaires si l'État luxembourgeois décide de suivre l'arrêt de la CJUE ou si la modification proposée est adoptée ?

Madame Myriam Schanck précise qu'un des objectifs est certainement de ne pas ouvrir la boîte de pandore. Les coûts de régularisation des 600 dossiers en attente s'élèveraient à 8 millions d'euros – montant qu'il faudra payer chaque année jusqu'à ce que les enfants concernés ne soient plus éligibles à l'octroi de l'allocation, tout en tenant compte que ces 600 dossiers sont uniquement ceux qui ont été déposés en 2020. Les conséquences au niveau du budget seraient ainsi difficiles à mesurer de façon définitive.

Ensuite, Monsieur Paul Galles (CSV) s'intéresse à la manière dont les autres pays manient cette problématique.

Madame Myriam Schanck évoque à ce sujet qu'en Autriche, par exemple, le montant de l'allocation familiale, à laquelle a droit l'enfant d'un travailleur résident à l'étranger, se calcule en tenant compte du coût de vie dans le pays de résidence du travailleur en question. Si le coût de vie du pays de résidence est inférieur par rapport à celui de l'Autriche, le montant de l'allocation familiale sera réduit en fonction de la différence du coût de vie. L'oratrice se montre convaincue que cette façon de procéder résultera également en une exhortation pour l'Autriche par la CJUE.

En Italie, on essayait de soumettre l'octroi de l'allocation familiale d'un travailleur à la condition que le conjoint et les enfants résident également en Italie. La CJUE a condamné cette pratique dans son arrêt du 25 novembre 2020<sup>13</sup>.

Monsieur Paul Galles (CSV) se plaint du traitement au cas par cas réservé aux étudiants avec enfant et évoque la possibilité de régulariser leur situation par voie législative afin d'éviter que ceux-ci doivent systématiquement recourir au conseil d'administration de la CAE pour l'octroi de l'allocation familiale.

Madame Myriam Schanck remet en question l'opportunité d'une telle adaptation légale en ce que le cas de figure mentionné est extrêmement rare et que ce parcours administratif ne pose généralement pas problème.

---

<sup>13</sup> CJUE, Arrêt du 25 novembre 2020, *Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) contre VR*, C-303/19, ECLI:EU:C:2020:958.

Monsieur Charles Margue (déi gréng) souhaite avoir des précisions sur l'octroi de l'allocation familiale dans le cas de figure d'un parent qui perçoit une allocation de chômage et d'un parent qui est bénéficiaire d'une pension de vieillesse au Luxembourg, mais réside à l'étranger.

Madame Myriam Schanck explique que, dans le premier cas de figure, l'octroi de l'allocation familiale est lié à celui de l'allocation de chômage et si maintenant l'ex-travailleur frontalier arrête de recevoir son allocation de chômage, le travailleur lui-même, voire l'enfant, perdra le droit à l'octroi de l'allocation familiale. En ce qui concerne le cas du retraité qui s'est relocalisé, l'allocation familiale continuera à lui être versée comme ce dernier demeure affilié auprès de la sécurité sociale luxembourgeoise.

Monsieur Marc Spautz (CSV) souhaite recevoir la confirmation que l'octroi de l'allocation familiale est théoriquement lié aux cotisations, même si le montant cotisé est généralement zéro.

Madame Myriam Schanck confirme en grandes lignes la supposition de Monsieur Marc Spautz (CSV) et ajoute qu'en réalité l'État et les communes sont les seuls employeurs à payer les cotisations afférentes à l'allocation familiale et que le reste est financé par le budget global.

Monsieur Marc Spautz (CSV) s'interroge sur la quote-part des allocations familiales exportées qui est versée aux travailleurs non-frontaliers et non-résidents.

Madame Myriam Schanck indique que seulement 2% des allocations familiales sont transférés à des travailleurs résidents dans un État qui n'est ni le Luxembourg, ni un État limitrophe.

Monsieur Fred Keup (ADR) s'interroge sur l'opportunité de modifier la loi en ce sens dès lors qu'il ressort de l'exposé de Madame Myriam Schanck que le système actuel, ainsi que le système modifié tel que prévu par le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, mène à ce que le Luxembourg paye un montant assez élevé d'allocations familiales à des travailleurs qui ne résident pas au Luxembourg. Ne serait-on pas mieux avisé de tenter de modifier la législation européenne de manière à ce que les allocations familiales seraient prises en charge par les pays de résidence.

Madame Myriam Schanck réfute cette proposition en ce que le système actuel repose sur un compromis datant des années 1970 et qu'il s'avère, par conséquent, impossible d'entamer des discussions en ce sens.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) tient à ajouter que l'« exportation » de l'allocation familiale aux enfants des travailleurs non-résidents, voire aux travailleurs non-résidents eux-mêmes n'est que la contrepartie logique de l'« importation » de la force de travail de ceux-ci.

Madame le Ministre Corinne Cahen marque son accord avec l'interjection de Monsieur Marc Baum (déi Lénk) en ce que les travailleurs non-résidents cotisent au Luxembourg et il serait donc tout à fait normal qu'ils bénéficient à leur tour de la sécurité sociale luxembourgeoise.

Madame Myriam Schanck se rallie à la position des orateurs précédents.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) se demande si les travailleurs détachés sont également visés par les dispositions relatives à l'allocation familiale.

Madame Myriam Schanck précise que les travailleurs, lorsqu'ils sont en détachement, demeurent toujours affiliés à la sécurité sociale de l'État dont le droit national régit le contrat de travail, ce qui exclut le Luxembourg.

Les travaux concernant un projet de loi portant modification du Code de la sécurité sociale afin de tenir compte de l'arrêt du 2 avril 2020 de la CJUE seront poursuivis lors de la réunion du 20 janvier 2021.

- 2. 7434 Proposition de loi portant flexibilisation du congé parental et extension de l'exercice du congé parental aux grands-parents et modifiant 1. le Code du travail, 2. le Code de la Sécurité sociale, 3. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et 4. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux**

La Commission de la Famille et de l'Intégration décide de reporter le débat afférent à la proposition de loi sous rubrique à la réunion du 20 janvier 2021.

- 3. 7437 Proposition de loi portant modification du Livre IV du Code de la sécurité sociale relatif aux prestations familiales**

La Commission de la Famille et de l'Intégration décide de reporter le débat afférent à la proposition de loi sous rubrique à la réunion du 20 janvier 2021.

\*

Luxembourg, le 12 janvier 2021

Le Secrétaire-administrateur,  
Noah Louis

Le Président de la Commission de la Famille et de  
l'Intégration,  
Max Hahn

Annexe : Réflexions concernant l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 2 avril 2020 (C-802/18)

## **Réflexions concernant l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 2 avril 2020 (C-802/18)**

**Objet :** Travaux concernant un projet de loi portant modification du Code de la Sécurité sociale afin de tenir compte de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne relatif au membre de Famille- Etat de situation

La présente note a pour objet de revenir aux origines d'un litige qui a donné lieu à un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 2 avril 2020 relatif au membre de Famille. Elle explique également brièvement le contenu et le sens de cet arrêt et elle donne une indication sur la solution que le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (MIFA) entend apporter au problème soulevé.

### **I. Origines du litige**

Le texte actuel relatif aux allocations familiales prévoit aux articles 269 et 270 du Code de la Sécurité sociale ce qui suit (Extraits) :

« **Art. 269.** (1) 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.

... »

« **Art. 270.** 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 ».

### **Conformément à ces dispositions ont droit aux allocations familiales :**

- les enfants résidant au Luxembourg sans aucune autre condition
- les enfants du travailleur employé au Luxembourg résidant dans un autre Etat membre de l'UE ou un Etat avec lequel le Luxembourg a conclu une convention

### N'ont pas droit aux allocations familiales suivant ces dispositions :

- les enfants du conjoint ou partenaire du travailleur employé au Luxembourg résidant à l'étranger (même s'ils demeurent dans le ménage du travailleur ou si celui-ci pourvoit à leur entretien)

L'exclusion de ces enfants paraît logique puisqu'ils n'ont pas de lien avec le Luxembourg (ils n'y résident pas et le travailleur employé au Luxembourg n'a pas de lien de filiation avec eux).

Or, c'est justement cette dernière situation qui a donné lieu au litige tranché par la CJUE qui estime que la législation luxembourgeoise n'est pas conforme au droit européen sur ce point.

## II. Arrêt de la Cour

En date du 2 avril 2020, la CJUE a justement rendu un arrêt dans un litige opposant la CAE à un travailleur frontalier et à son épouse, au sujet du refus de la CAE d'octroyer les allocations familiales à l'enfant de l'épouse du travailleur alors que cet enfant n'a pas de lien de filiation avec le travailleur. Il est entendu que la famille réside à l'étranger. Il est également entendu que l'enfant en question réside dans le ménage des époux.

Dans son arrêt, la Cour a estimé que :

- les allocations familiales sont à considérer comme un avantage social
- en tant qu'avantage social, ils sont attachés au travailleur et dès lors que celui-ci est employé dans un Etat membre de l'UE il doit disposer des mêmes avantages sociaux que les travailleurs résidents
- si le travailleur pourvoit à l'entretien des enfants de son conjoint (ou partenaire), les allocations familiales sont dues au même titre pour ces enfants que pour les enfants résidant au Luxembourg

## III. Solutions pour conformer la législation luxembourgeoise au droit européen

Le MIFA a examiné un certain nombre de pistes afin de transposer l'arrêt de la Cour en droit luxembourgeois :

### Solution 1

Les allocations familiales sont également payées pour les enfants du conjoint du travailleur si le travailleur pourvoit à leur entretien

Problèmes relatifs à cette solution :

- elle n'institue pas d'égalité entre les enfants du travailleur et les enfants résidents au Luxembourg étant donné que pour ceux-ci la condition de l'entretien ne joue pas

- la CAE sera dans l'impossibilité de vérifier si la condition de l'entretien est respectée
- le problème ne sera pas résolu puisqu'il ne se limite pas aux enfants du conjoint, mais il s'étend à chaque enfant résidant dans le ménage du travailleur

### Solution 2

Les allocations familiales sont également payées pour les enfants du conjoint sans qu'une autre condition ne soit imposée

Problème relatif à cette solution :

- solution non praticable puisqu'elle aurait pour effet que les allocations familiales seraient dues pour des enfants avec lesquels le travailleur n'a aucun lien (dans des cas extrêmes ces enfants ne résideraient même pas dans l'un des Etats membres de l'UE)

### Solution 3

Les allocations familiales sont attachées non plus à l'enfant mais au travailleur

Solution concevable :

- respecte l'arrêt en instituant une égalité entre tous les travailleurs
- évite des droits exorbitants d'enfants qui n'ont aucun lien avec le Luxembourg

Un premier projet de textes a été élaboré sur cette base par le MIFA :

« Art. 269. (1) Ouvre droit à l'allocation familiale pour son enfant, le parent qui est affilié obligatoirement à la sécurité sociale luxembourgeoise sur base d'une activité professionnelle ou sur base d'une pension ou d'un autre revenu sur lequel une retenue de cotisation au titre de la législation luxembourgeoise sur l'assurance maladie est prévue.

Sans préjudice des dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article, ouvre également droit à l'allocation familiale pour son enfant, le parent qui est affilié obligatoirement à la sécurité sociale luxembourgeoise à titre d'indépendant et qui n'est pas dispensé d'une retenue de cotisation au titre de la législation luxembourgeoise sur l'assurance maladie.

(2) La condition d'affiliation pour l'octroi de l'allocation doit être remplie de façon prépondérante pour chaque mois. On entend par façon prépondérante, la moitié plus un jour de chaque mois.

(3) Par dérogation aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, peuvent également être admis au bénéfice de l'allocation familiale, les orphelins et les mineurs non accompagnés tels que définis par la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

(4) La Caisse pour l'avenir des enfants peut déroger, à titre exceptionnel et individuel, à l'une des conditions ci-avant.

Art. 270. Pour l'application de l'article 269, paragraphe 1<sup>er</sup>, sont considérés comme enfants, les enfants nés dans le mariage, les enfants nés hors mariage et les enfants adoptifs ».

#### IV. Conclusions

- le texte proposé abandonne le droit aux allocations familiales des enfants alors que cette solution n'est plus conforme au droit européen
- le droit est attaché aux travailleurs permettant ainsi de garantir l'égalité entre les travailleurs résidents et les travailleurs non-résidents
- le dispositif englobe des personnes percevant une pension ou un autre revenu (par autre revenu sont notamment visées les personnes qui perçoivent le REVIS
- les indépendants sont également couverts par le texte ainsi que les orphelins ou mineurs non accompagnés
- certaines catégories de personnes pourraient être exclues (les étudiants tous les deux parents qui ne remplissent pas les conditions de l'article 269 et les fonctionnaires européens) : le dispositif prévoira cependant des dispositions transitoires pour garantir les droits acquis
- le texte actuel permet déjà de trouver des solutions pour des cas de rigueur a priori limités (par exemple bénéficiaires du REVIS sanctionnés parce qu'ils ne respectent pas les prescriptions de la loi - le FNS et la CAE élaboreront une procédure afin d'éviter que ces personnes ne soient lésées)

Luxembourg, le 8 Janvier 2021