



Projet de loi relatif à l'allocation familiale au Luxembourg

Analyse d'impact juridique
27.09.2021

TASK FORCE



Grenzgänger / Frontaliers



I. Introduction

Pour les familles de travailleurs frontaliers, des droits à prestations familiales sont susceptibles de naître tant dans le pays de résidence que dans le pays d'emploi. Afin d'éviter un cumul ou un défaut de droit, le règlement (CE) n°883/2004 prévoit des mécanismes de coordination en vue de l'attribution de prestations familiales. Les noyaux familiaux sont de plus en plus complexes et la composante transfrontalière rajoute une difficulté supplémentaire pour appréhender les personnes à identifier comme membre de famille. La coordination des prestations familiales fait régulièrement l'objet de nombreuses interrogations devant la Cour de justice de l'union européenne (CJUE).

C'est ainsi que le 2 avril 2020 la CJUE¹ a eu à se prononcer sur la conformité du droit luxembourgeois en ce qui concerne l'octroi de l'allocation familiale pour les enfants du conjoint ou du partenaire enregistré du travailleur frontalier. Par suite d'une réforme de la législation luxembourgeoise de 2016, la notion de membre de famille a été définie de manière plus restreinte. Cette réforme a eu pour effet de priver du bénéfice de l'allocation familiale les enfants vivant dans le ménage du travailleur frontalier n'ayant pas de lien de filiation avec ce dernier alors que tous les enfants résidant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ouvrent droit à une telle allocation.

Un travailleur frontalier qui percevait l'allocation familiale pour l'enfant de son conjoint avant la réforme a contesté la décision de refus d'octroi de la Caisse pour l'avenir des enfants (CAE).

La CJUE a jugé que le droit de l'Union s'oppose aux dispositions d'un Etat membre selon lesquelles un travailleur frontalier ne peut percevoir une allocation familiale que pour ses propres enfants, à l'exclusion de ceux de son conjoint avec lesquels il n'a pas de lien de filiation, mais dont il pourvoit à l'entretien alors que tous enfants résidant dans ledit Etat-membre ont le droit de percevoir cette allocation.

¹ Arrêt de la CJUE du 2 avril 2020, C-802/18.



Afin de se conformer au droit de l'Union, la Ministre de la Famille et de l'Intégration par suite d'une délibération du Gouvernement en Conseil a, le 1^{er} juin 2021, déposé un projet de loi². Ce projet a principalement pour ambition³ l'adaptation des articles 269 et 270 du code de la sécurité sociale, articles régissant les conditions d'octroi de l'allocation familiale.

Avant d'analyser les propositions de modifications concernant l'allocation familiale contenues dans le projet de loi (III), la Task Force Frontaliers 3.0 de la Grande Région présente brièvement dans une première partie la législation actuellement en vigueur, les motifs invoqués par la CJUE dans sa décision et les propositions concrètes de modification de la législation luxembourgeoise (II).

II. Législation relative à l'allocation familiale au Grand-Duché de Luxembourg

En 2016, une réforme de fond de l'allocation familiale a eu lieu au Grand-Duché de Luxembourg. Celle-ci avait notamment pour objectif de rendre plus juste l'octroi de ces prestations pour les enfants de travailleurs frontaliers mais aussi de rendre les nouvelles situations familiales (famille recomposée, famille monoparentale, etc.) plus appréhendables pour les services concernés.⁴ C'est ainsi que, depuis la loi du 23 juillet 2016, les dispositions des articles 269 et 270 du Code de la sécurité social (CSS) ont trouvé à s'appliquer.

1) Présentation de la législation en vigueur

Art. 269 du Code de la sécurité sociale

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

Ouvre droit à l'allocation familiale :

² Projet de loi n°7828, chambre des députés du 27.07.2021.

³ Le projet de loi a également pour objectif de mettre le droit du congé parental en conformité au droit européen suite à un arrêt de la CJUE du 25 février 2021 (C-129/20).

⁴ Voir projet de loi n°7828 du 27 juillet 2021, p. 5 « ... les auteurs du projet de loi préconisent une solution gérable et équitable... ».



- 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 du Code de la sécurité sociale

Pour l'application de l'article 269, paragraphe 1er, 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.

Cette réforme a introduit un droit personnel pour les enfants qui ont leur résidence effective au Grand-Duché du Luxembourg à percevoir des allocations familiales (art. 269, (1), a)) mais aussi un droit dérivé pour les membres de famille des personnes soumises à la législation luxembourgeoise de sécurité sociale en vertu notamment de l'application des règlements européens (art. 269, (1) b)), ce qui appréhende la situation des travailleurs frontaliers exerçant une activité au Luxembourg.

Il faut alors se référer à l'article 270 du CSS pour connaître la définition de membre de famille. Selon cet article sont considérés comme membre de famille les enfants biologiques et adoptifs de la personne soumise à la législation luxembourgeoise. Cette réforme a eu pour effet d'exclure du bénéfice de l'allocation familiale les enfants exclusifs du conjoint ou du partenaire légalement enregistré de la personne soumise à la législation de sécurité sociale luxembourgeoise, alors qu'auparavant celle-ci pouvait prétendre à l'allocation pour ces derniers.

En pratique, cette réforme a eu pour effet que tous les enfants résidant au Luxembourg (incluant les enfants du conjoint du travailleur) perçoivent une allocation familiale alors que pour les travailleurs frontaliers résidant dans un autre Etat membre (Allemagne, Belgique, France) seuls les enfants biologiques ou adoptifs du travailleur ouvrent droit à cette allocation.



Un travailleur frontalier lésé par cette réforme, à la suite de laquelle un des enfants de son conjoint pour lequel il percevait des allocations auparavant s'est vu exclu du cercle des bénéficiaires, a contesté la décision de la Caisse pour l'avenir des enfants (CAE). Le Conseil arbitral de la sécurité sociale saisi de ce recours l'a jugé recevable. La CAE a alors interjeté appel auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale qui a décidé de surseoir à statuer et à poser des questions préjudicielles à la CJUE.

2) Dispositions jugées contraires au droit de l'Union : arrêt de la CJUE du 2 avril 2020

Trois questions ont été posées à la CJUE (ci-après : la Cour) par le Conseil arbitral. La Cour a traité de manière commune la seconde et troisième question :

- 1- Une allocation familiale liée à l'exercice par un travailleur frontalier d'une activité salariée peut-elle constituer un avantage social au sens de l'art. 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de l'art. 7 § 2 du règlement n°492/2011 ?
- 2- et 3- : Le droit de l'Union s'oppose-t-il aux dispositions d'un Etat membre selon lesquelles les travailleurs frontaliers ne peuvent recevoir une allocation familiale liée à l'exercice d'une activité salariée dans cet Etat que pour leurs propres enfants (légitimes, naturels ou adoptés) à l'exclusion de ceux de leur conjoint avec lesquels ils n'ont pas de lien de filiation alors que ce droit existe pour tous les enfants résidant dans ledit Etat membre ?

La Cour répond à la première question par l'affirmative. Une allocation familiale liée à l'exercice par le travailleur frontalier, d'une activité salariée dans un Etat membre, constitue un avantage social au sens des articles précités⁵.

⁵ Voir considérant n°32 de l'arrêt de la CJUE du 2 avril 2020, C-802/18.



Pour la seconde et troisième interrogation, la Cour rappelle dans son raisonnement que les membres de famille d'un travailleur migrant sont des bénéficiaires indirects de l'égalité de traitement et que la notion de membre de famille comprend le conjoint ou le partenaire avec lequel il a contracté un partenariat enregistré, les descendants directs qui sont âgés de moins de 21 ans ou qui sont à charge et les descendants directs du conjoint ou du partenaire.⁶

La Cour n'exclut pas une application combinée du règlement européen portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale⁷ et du règlement européen relatif à la libre circulation des travailleurs⁸.

Or le principe d'égalité de traitement prohibe non seulement les discriminations fondées sur la nationalité, mais encore toute forme indirecte de discrimination qui par application d'autres critères de distinction aboutissent de fait au même résultat.⁹

La Cour considère que la distinction fondée en l'espèce sur le critère de résidence constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité qui n'est pas objectivement justifiée. Le législateur luxembourgeois a retenu une interprétation large du cercle de bénéficiaires sans exigence d'un ménage commun ou de preuve d'une charge principale de l'enfant. Selon la Cour, cet objectif pourrait être atteint par des mesures affectant indistinctement les travailleurs résidents et les travailleurs frontaliers.

⁶ Voir le considérant n°51 de l'arrêt de la CJUE du 2 avril 2020, C-802/18 et l'arrêt *Depesme* de la CJUE du 15 décembre 2016 C-401/15 à C-403/15.

⁷ Règlement (CE) n°883/2004 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

⁸ 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.

⁹ Voir considérant n°54 de l'arrêt de la CJUE du 2 avril 2020, C-802/18.



C'est pourquoi la Cour conclut que « le droit de l'Union s'oppose aux dispositions d'un Etat membre en vertu desquelles les travailleurs frontaliers ne peuvent percevoir une allocation familiale liée à l'exercice 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 ».

À la suite de cette décision, le Luxembourg est amené à modifier sa législation en vigueur en matière d'allocation familiale.

3) Proposition de modification de l'allocation familiale d'après le projet de loi n°7828

Le projet de loi n° 7828 contient entre autres les propositions de modification suivantes dans le Code de sécurité sociale :

À l'article 269, les paragraphes 1er à 3 sont remplacés comme suit et la numérotation des paragraphes subséquents est adaptée en conséquence :

« (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 1er, 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) Par dérogation au paragraphe 1er du présent article, 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. » ;

2° L'article 270 est remplacé comme suit :

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

3° L'article 271 est modifié comme suit :

a) Au paragraphe 1er, sont apportées les modifications suivantes :

i) La phrase liminaire est remplacée par le texte suivant :

« L'allocation familiale est due à partir du mois de naissance jusqu'à l'âge de dix-huit ans accomplis de l'enfant, si les conditions de l'article 269 sont remplies. » ;

ii) Les points a) et b) sont supprimés et la numérotation des points subséquents est adaptée en conséquence ;

b) Le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant :

« (2) Le droit à l'allocation familiale est maintenu jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans en faveur de l'enfant qui:



- a) poursuit effectivement, sur place dans un établissement d'enseignement, à titre principal d'au moins vingt-quatre heures par semaine des études secondaires classiques, secondaires générales ou y assimilées ;
- b) poursuit effectivement, sur place et à titre principal des études ou une formation adaptée à ses capacités dans un institut spécialisé, service ou centre d'éducation différenciée ;
- c) poursuit un apprentissage suivant les dispositions de l'article L. 111-1 et suivants du Code du travail et dont l'indemnité est inférieure au salaire social minimum. »

L'article 280 est modifié comme suit :

a) Le paragraphe 4 est remplacé par la disposition suivante :

« (4) L'allocation postnatale n'est versée qu'à condition que le parent tombe, de façon continue depuis la naissance jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant, sous la législation luxembourgeoise en matière de sécurité sociale. » ;.....

III. Analyse et remarques de la Task Force Frontaliers 3.0 concernant les propositions de modification de l'allocation familiale

Un changement radical de philosophie est opéré dans ce projet de loi puisque l'article 269 du CSS dans sa nouvelle écriture ne contient plus de droit personnel de l'enfant lié à la résidence et remplace celui-ci par un droit dérivé d'un parent. Selon ce nouvel article, un droit à percevoir les allocations familiales est ouvert aux enfants dont l'un des parents est affilié obligatoirement au système luxembourgeois de la sécurité sociale. Ce critère unique d'octroi veut solutionner l'inégalité de traitement et donc mettre fin à la discrimination constatée par la CJUE. En effet, la même condition d'octroi est alors appliquée aux résidents et aux non-résidents.

Il convient néanmoins de se demander si, lorsque la CJUE constate une telle discrimination, la finalité recherchée est que l'Etat membre concerné réagisse en restreignant le cercle des bénéficiaires (exclusion de certains enfants résidents) ou au contraire d'encourager à ce que le groupe exclu initialement du bénéfice de l'allocation puisse également la percevoir.

De plus, dans son arrêt, la Cour insiste sur la notion de membre de la famille et rappelle que selon la jurisprudence de l'Union non seulement les enfants ayant un lien de filiation avec le travailleur frontalier peuvent bénéficier indirectement des avantages sociaux mais aussi l'enfant du conjoint ou du partenaire enregistré



lorsqu'il pourvoit à l'entretien de l'enfant.¹⁰ Le projet de loi contourne la discussion de la définition de la notion de membre de la famille en la faisant tout bonnement disparaître.

Or la notion de membre de la famille est importante puisque c'est celle utilisée dans l'article 67 du règlement n°883/2004 CE pour définir les personnes pour lesquelles le travailleur peut prétendre aux prestations familiales comme si celles-ci résidaient dans l'autre Etat. La référence à l'enfant plutôt qu'au membre de la famille ne constitue-t-elle pas un détournement de la question de fond ?

Au vu de l'évolution des sociétés et des cellules familiales et de l'application des différents textes européens, il serait opportun d'unifier la définition de membre de la famille. Le règlement (CE) n°883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale devant faire l'objet de modification¹¹, cette réflexion pourrait également être discutée à cette occasion.

En ce qui concerne les projets de modifications apportés à l'article 271 du CSS, ceux-ci soulèvent également quelques interrogations. Quel sera le moment ou la période de référence pris en compte pour apprécier l'affiliation obligatoire d'une personne ? Une partie prépondérante d'affiliation sera-t-elle prise en considération ou un seul jour d'affiliation obligatoire sera-t-il suffisant ? La disparition de ces précisions qui existent pourtant dans l'article 271 du CSS sous sa forme actuelle est troublante. Qu'en est-il des personnes ayant des contrats intérimaires successifs mais connaissant des interruptions entre ceux-ci ? De même pour les personnes ayant des contrats à durée déterminée de courte durée, ces derniers donneront-ils le droit à percevoir l'allocation familiale ?

¹⁰ Voir considérant n°51 de l'arrêt de la CJUE du 2 avril 2020, C-802/18.

¹¹ Depuis plusieurs années des propositions de révision du règlement (CE) n° 833/2004 sont envisagées et le domaine des prestations familiales doit en faire partie (Voir : proposition de règlement du Parlement et du conseil modifiant le règlement (CE) n°883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n°987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n°883/2004, COM (2016) 815 final. Même si ce projet de révision n'a pu aboutir des discussions en vue de sa révision sont encore d'actualité.



Le nouveau point (2) de l'article 271 prévoit la prolongation du versement de l'allocation jusqu'à l'âge de 25 ans si l'enfant poursuit effectivement un enseignement ou des études sur place. Que signifie la mention « sur place » ? Les enfants de travailleurs frontaliers suivant éventuellement des études ou un enseignement dans le pays de résidence sont-ils exclus du bénéfice de l'allocation ? Si tel devait être le cas, il serait fort probable que la CJUE déclare une telle disposition contraire au droit de l'Union.

Autre point, le projet de modification de l'article 280 (4) du CSS conditionne le versement de l'allocation postnatale à l'affiliation continue au système luxembourgeois depuis la naissance jusqu'au 2^{ème} anniversaire de l'enfant. Cette exigence si elle n'est pas pondérée risque de pénaliser de facto les travailleurs frontaliers ayant des contrats successifs entrecoupés de période même courte de chômage. En effet selon le règlement (CE) n°883/2004, les travailleurs frontaliers en situation de chômage complet sont soumis à la législation de l'Etat membre de résidence, et ce même pour une courte période. Les mêmes situations pour les résidents seront sans conséquence sur l'obtention de l'allocation puisqu'ils restent affiliés à leur Etat de résidence quelle que soit leur situation professionnelle.

Des précisions concernant ces points semblent nécessaires afin d'éviter tout questionnement ultérieur.

IV. Conclusion

À la vue de l'ensemble de ces éléments la Task Force Frontaliers 3.0 (TFF 3.0) de la Grande Région encourage un retravail du projet de loi n°7828.

En l'état actuel le projet de loi contient des zones d'ombres qui pourraient, si elles ne sont pas éclaircies, conduire à de nouvelles inégalités de traitement des travailleurs frontaliers concernant l'octroi de l'allocation familiale.



La TFF 3.0 propose également d'intégrer la question de la définition de la notion de membre de la famille lors de prochaines discussions concernant une révision des règlements portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

TFF 3.0

Clause de non responsabilité

La clause de non responsabilité s'applique à l'ensemble des informations contenues dans cet ouvrage. Les informations ont été soigneusement collectées et traduites, cependant des erreurs ne peuvent être exclues.

Droit d'auteur : © Task Force Frontaliers 3.0, septembre 2021

Tout droit de reproduction de l'œuvre, incluant toutes ses parties, est réservé. Toute utilisation en dehors des limites étroites de la loi relative aux droits d'auteur est interdite sans autorisation préalable de la Task Force Frontaliers de la Grande Région

Task Force Frontaliers 3.0 de la Grande Région

27.09.2021

Auteures:

Céline Laforsch & Alfonsine Camiolo

Arbeitskammer des Saarlandes

Fritz-Dobisch-Straße 6-8

66111 Saarbrücken

task-force-grenzgaenger@arbeitskammer.de

Partenaires du projet



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Travail, de l'Emploi et
de l'Économie sociale et solidaire

