

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du six juin deux mille seize

Composition:

M. Pierre Calmes, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	président ff
M. Jean-Luc Putz, 1 ^{er} juge au tribunal d'arr. de Luxembourg,	assesseur-magistrat
Mme Maria Faria Alves, juge au tribunal d'arr. de Luxembourg,	assesseur-magistrat
Mme Iris Klaren,	secrétaire



ENTRE:

la Caisse nationale des prestations familiales, établie à Luxembourg,
représentée par le président de son comité-directeur 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:

X, né le [...], demeurant à [...],
intimé,
comparant en personne.

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 30 novembre 2015, la Caisse nationale des prestations familiales a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 16 octobre 2015, 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: réforme la décision entreprise et renvoie l'affaire en prosécution de cause devant la Caisse nationale des prestations familiales.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 9 mai 2016, à laquelle le rapporteur désigné, Monsieur Jean-Luc Putz, 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 le 30 novembre 2015.

Monsieur X conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 16 octobre 2015 et sollicite des dommages-intérêts à hauteur de 1000 euros.

Maître Rachel Jazbinsek conclut à l'incompétence du Conseil supérieur pour connaître de la demande en dommages-intérêts.

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:

Il est constant en cause que X et sa partenaire Y ont deux enfants et que toute la famille réside en Belgique.

Y a bénéficié en Belgique d'un congé parental à mi-temps du 13 janvier 2014 au 12 septembre 2014 durant lequel elle a perçu de la part de l'Office national de l'emploi belge un montant brut mensuel de 393,38 euros (montant net de 325,92 euros).

X est salarié d'une société luxembourgeoise depuis l'année 2011 et a formulé une demande d'allocations familiales auprès de la Caisse nationale des prestations familiales.

Par décision présidentielle du 5 janvier 2015, la Caisse nationale des prestations familiales a informé l'appelant qu'aucune allocation familiale différentielle ne serait due pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 30 juin 2014, au motif que les allocations familiales versées par l'organisme belge seraient supérieures aux allocations familiales dues par la Caisse luxembourgeoise.

X a introduit une opposition contre cette décision présidentielle.

Cette opposition a été déclarée non fondée par le comité directeur de la Caisse nationale des prestations familiales dans sa séance du 10 février 2015. Le comité directeur a constaté que a été admise au bénéfice d'une interruption de carrière dans le cadre du congé parental. La Cour de justice des Communautés européennes aurait qualifié cette allocation de prestations familiales. Cette allocation aurait pour objectif principal l'éducation de l'enfant et constituerait dès lors une prestation familiale qu'il conviendrait de porter en déduction.

Par courrier du 9 avril 2015, X a introduit un recours devant les juridictions sociales.

Dans son jugement du 16 octobre 2015, le Conseil arbitral de la sécurité sociale s'est référé à un arrêt dit « A » rendu le 8 mai 2014 par la Cour de justice de l'Union européenne (C-347/12) et selon lequel le « Elterngeld » prévu par la législation allemande ne serait pas de même nature que le « Kindergeld » prévu par le droit allemand et les allocations familiales prévues par la législation luxembourgeoise.

Le premier juge a constaté que cet arrêt avait été rendu sous le régime du règlement n°1408/71, tandis que le présent litige est régi par le règlement n°883/2004. Après analyse des deux textes réglementaires le Conseil arbitral est arrivé à la conclusion que les nouvelles dispositions ne différaient pas fondamentalement des anciennes et que les enseignements issus de l'arrêt « A » seraient ainsi à transposer mutatis mutandis à la présente affaire. Il a retenu le principe qu'en raison de leur différence de nature, certaines prestations servies sous la législation d'un Etat de l'Union européenne n'étaient pas à inclure dans le calcul d'une allocation familiale différentielle le cas échéant due par le Luxembourg.

Pour apprécier si les prestations en cause sont de nature différente ou non, le premier juge a estimé que l'interruption de carrière professionnelle en raison d'un congé parental a été instituée pour permettre au père ou à la mère de suspendre sa carrière professionnelle suite à la naissance ou à l'adoption d'un enfant à l'éducation duquel il souhaite se consacrer pendant une durée limitée dans le temps, sans perte de toute rémunération et sans perte de sa relation de travail. Les allocations familiales par contre viseraient directement à compenser en partie les charges liées à l'entretien et à l'éducation des enfants.

Ainsi, le Conseil arbitral retient qu'il existe une différence d'objet et de finalité entre l'indemnité pour interruption de carrière en raison d'un congé parental de droit belge et les allocations familiales de droit luxembourgeois. Il ajoute que des différences s'observent encore au niveau des conditions d'attribution, des personnes des ayants-droits, des modalités d'attribution, des différences de calcul et de régime juridique.

Cette conclusion n'heurterait pas le but recherché par les règles anti-cumul, à savoir l'empêchement d'un bénéfice simultané de deux prestations familiales dans le chef du bénéficiaire direct si les prestations sont de même nature.

Le Conseil arbitral conclut que l'indemnité belge pour interruption de carrière professionnelle en raison d'un congé parental ne revêt pas la même nature que les allocations familiales luxembourgeoises et que leur simple appartenance à la catégorie des prestations familiales n'est pas suffisante pour voir prendre en compte la première dans le calcul des secondes.

La décision entreprise a ainsi été réformée en première instance en ce que par elle, le comité directeur a mis en compte l'indemnité belge pour interruption de carrière en raison d'un congé parental dans le calcul des allocations familiales de droit luxembourgeois.

Dans son acte d'appel, la Caisse nationale des prestations familiales souligne que le litige serait à trancher sur base du règlement européen n°883/2004 et non du règlement n°1408/71.

L'arrêt A auquel le premier juge se serait référé reposerait sur la différenciation entre d'un côté la catégorie des « prestations familiales » et d'un autre côté celle des « allocations familiales » telles que définies au règlement n°1408/71. Sous le régime de ce règlement, il se serait agi de deux prestations de nature différente.

Le règlement n°883/2004 par contre aurait abandonné la notion d' « allocations familiales » et n'aurait maintenu que celle de « prestations familiales ». L'arrêt A ne serait dès lors pas transposable à la nouvelle réglementation.

La partie appelante se réfère encore à la jurisprudence européenne selon laquelle le congé parental serait une prestation familiale.

La notion de « prestations familiales » viserait de manière générale une contribution publique au budget familial, destinée à alléger les charges découlant de l'entretien des enfants. Ces prestations pourraient avoir plus d'un objectif. La finalité de la prestation familiale ne serait donc pas seulement une aide à une dépense précise liée à la charge d'enfant, mais une aide qui agit sur le budget familial.

Les allocations familiales luxembourgeoises et l'indemnité d'interruption de carrière prises dans le cadre du congé parental seraient des prestations familiales et donc des prestations de même nature, question qui aurait déjà été tranchée dans un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 7 septembre 2004 (C-469/02).

Les règles de non-cumul devraient dès lors s'appliquer et la Caisse nationale des prestations familiales aurait à bon droit intégré l'indemnité d'interruption de carrière dans le cadre du congé parental pour calculer le complément différentiel.

A l'audience, la Caisse nationale des prestations familiales a maintenu ses moyens développés dans l'acte d'appel. Il n'existerait plus qu'une seule catégorie, à savoir celle des « prestations familiales ». Pour appliquer les règles de non-cumul, il suffirait de vérifier si la prestation entre dans cette catégorie, ce qui serait le cas en l'espèce.

X conclut à la confirmation du jugement entrepris. L'arrêt A serait clair et le premier juge aurait expliqué en quoi il est encore d'actualité sous la nouvelle réglementation. Il se réfère également à un courrier adressé par l'organisme belge ORPSS à la Caisse luxembourgeoise et dans lequel cette dernière est invitée à se conformer à la jurisprudence européenne. Il renvoie également aux pièces figurant au dossier selon lesquelles le gouvernement luxembourgeois a pris note de cette jurisprudence et a déclaré l'appliquer.

A titre subsidiaire, l'intimé souligne encore qu'une famille résidant au Grand-Duché peut parfaitement cumuler des allocations familiales et une indemnité pour congé parental. Refuser un tel cumul à une famille résidant en Belgique équivaldrait à une discrimination prohibée par le droit de l'Union.

X sollicite encore des dommages-intérêts à hauteur de 1.000 euros. Il estime que la situation légale serait claire et définitivement tranchée par les juges européens. Les autorités luxembourgeoises auraient pris acte de la jurisprudence européenne et ils devraient l'appliquer. La Caisse nationale des prestations familiales continuerait cependant à faire obstruction sans disposer du moindre argument plausible. Il aurait ainsi été contraint de suivre durant de longs mois une procédure de première instance et d'appel, de se préparer, de prendre congé, etc.

La Caisse nationale des prestations familiales s'oppose à cette demande en invoquant l'incompétence des juridictions sociales pour en connaître, au motif que leur compétence serait limitativement circonscrite par le Code de la sécurité sociale.

L'article 1^{er} point z) du règlement n°883/2004 définit les prestations familiales comme suit:

« le terme «prestations familiales» désigne toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille, à l'exclusion des avances sur pensions alimentaires et des allocations spéciales de naissance ou d'adoption visées à l'annexe I ».

Le congé parental belge est accordé au travailleur « afin de prendre soin de son enfant » (Art. 2 de l'arrêté royal du 29 octobre 1997 relatif à l'introduction d'un droit au congé parental dans le cadre d'une interruption de la carrière professionnelle). Il compense par conséquent de manière indirecte les charges de famille en ce qu'il permet à un des parents de s'occuper soi-même de la garde et de l'éducation des enfants. Il s'agit par conséquent d'une prestation familiale.

Comme principe général, l'article 10 du règlement n°883/2004 précise que:

« Le présent règlement ne confère ni ne maintient, à moins qu'il n'en soit disposé autrement, le droit de bénéficier de plusieurs prestations de même nature se rapportant à une même période d'assurance obligatoire ».

Tant le congé parental belge que les allocations familiales luxembourgeoises payées à un salarié frontalier sont dus « au titre d'une activité salariée », de sorte que les règles de priorité et de non-cumul applicables spécifiquement aux prestations familiales sont celles de l'article 68 (1) b) i) et (2) du règlement n°883/2004. Il est ainsi précisé que:

« en cas de cumul de droits, les prestations familiales sont servies conformément à la législation désignée comme étant prioritaire (...). Les droits aux prestations familiales dues en vertu de la ou des autres législations en présence sont suspendus jusqu'à concurrence du montant prévu par la première législation et servis, le cas échéant, sous forme de complément différentiel pour la partie qui excède ce montant ».

Tandis que l'article 68 vise de manière générale le cumul de prestations familiales sans différencier, l'article 10 distingue selon que les prestations sont de même nature ou non.

L'enseignement apporté par l'arrêt A précité peut se résumer à dire que l'article 68 ne constitue pas une *lex specialis* écartant l'article 10, mais que l'article 68 doit être interprété à la lumière de l'article 10.

La Cour de justice a ainsi statué qu' « aux fins du calcul du complément différentiel éventuellement dû à un travailleur migrant dans son Etat membre d'emploi, ne doivent pas être prises en compte l'ensemble des prestations familiales perçues par la famille de ce travailleur en vertu de la législation de l'Etat membre de résidence dès lors que, sous réserve des vérifications à effectuer par la juridiction de renvoi dès lors que [cette prestation] n'est pas de même nature ».

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale rejoint le premier juge, par adoption de ses motifs, en ce que les dispositions de l'ancienne et de la nouvelle réglementation ne diffèrent pas à un tel point que ce principe général dégagé par la Cour de justice de l'Union européenne ne trouverait plus applications et que l'arrêt A serait devenu désuet.

S'il est vrai que le règlement n°1408/71 distinguait entre « prestations familiales » et « allocations familiales », et que l'arrêt A se réfère à cette différence à plusieurs reprises (considérants n° 57, 60 et 71), cette différence terminologique n'a cependant pas été déterminante dans le raisonnement des juges européens pour les amener à la conclusion que seules des allocations familiales de même nature sont affectées par les règles de non-cumul. L'arrêt ne distingue pas seulement entre « prestations » et « allocations » familiales, mais pose un principe général obligeant à comparer la nature et les caractéristiques intrinsèques des prestations.

Par conséquent, dans le calcul du complément différentiel, ne peuvent pas être pris en compte toutes les prestations familiales versées en Belgique à la famille de X, mais uniquement celles qui sont de même nature que les allocations familiales luxembourgeoises.

Le fait que la Cour de justice de l'Union européenne ait pu décider que le congé parental belge est à qualifier de « prestation familiale » ne porte dès lors pas à conséquence.

Dans l'arrêt A, les juges européens ont par ailleurs fourni une série de critères pour apprécier la nature identique ou différente des prestations familiales. Ainsi, des prestations sont à considérer comme étant de même nature lorsque leur objet et leur finalité ainsi que leur base de calcul et leurs conditions d'octroi sont identiques (considérant n° 54), sans qu'une similitude complète ne soit cependant exigée puisque de nombreuses différences existent entre les régimes nationaux (considérant n° 55). Si toutes les prestations familiales sont, par définition, destinées à compenser les charges de famille, elles n'ont toutefois pas nécessairement toutes le même objet spécifique, ni les mêmes caractéristiques ou bénéficiaires (considérant n° 59).

A propos du cas spécifique du « Elterngeld » prévu par la législation allemande, la Cour avait guidé la juridiction du renvoi dans l'appréciation qui lui incombe en soulignant que les allocations familiales luxembourgeoises visent à permettre aux parents de couvrir les frais liés aux besoins de l'enfant et sont accordées sans tenir compte des revenus ou du patrimoine des membres de la famille ni d'une éventuelle activité professionnelle des parents. Le « Elterngeld » par contre se distinguerait à plusieurs égards des allocations familiales luxembourgeoises, notamment au niveau de ses objectifs, de ses caractéristiques et de ses bénéficiaires. Il aurait pour objet essentiel de contribuer au maintien des conditions d'existence en cas de cessation temporaire, totale ou partielle, de l'activité professionnelle des parents pour les besoins de l'éducation de leurs enfants en bas âge (considérant n° 67).

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale note que le congé parental accordé par la législation belge présente les mêmes finalités et des caractéristiques comparables à celles du « Elterngeld ».

Sur base de ces considérations et par adoption des motifs afférents du premier juge, il y a dès lors lieu de confirmer que le congé parental belge a une nature différente des allocations familiales luxembourgeoises et ne peut dès lors être déduit lors du calcul du complément différentiel.

Le jugement entrepris est par conséquent à confirmer.

La demande en dommages-intérêts formulée par X est à interpréter comme étant une demande pour procédure vexatoire et abusive.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale est compétent pour connaître de cette demande accessoire au litige principal.

La demande est cependant à déclarer non fondée, alors que l'exercice d'une voie de recours est un droit ouvert à tout justiciable, et qu'il ne dégénère en abus que s'il est exercé dans le seul but de nuire à l'autre partie ou d'abuser autrement des procédures existantes. En l'espèce, la Caisse nationale des prestations familiales a développé une interprétation erronée de la réglementation et de la jurisprudence européenne, mais il n'est pas démontré qu'elle ait défendu cette position de manière abusive, dans le seul but de nuire ou en sachant d'avance que ses arguments seraient voués à l'échec.

La demande en obtention de dommages-intérêts pour procédure vexatoire et abusive est par conséquent non fondée.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral de l'assesseur-magistrat délégué,

reçoit l'appel,

le déclare non fondé,

confirme le jugement entrepris,

se déclare compétent pour connaître de la demande en obtention de dommages-intérêts pour procédure vexatoire et abusive,

déclare la demande non fondée.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 6 juin 2016 par le Président du siège, Monsieur Pierre Calmes, en présence de Madame Iris Klaren, secrétaire.

Le Président ff,
signé: Calmes

Le Secrétaire,
signé: Klaren