

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du dix-neuf janvier deux mille dix-sept

Composition:

M. Pierre Calmes, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Mme Carine Flammang, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme Michèle Raus, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme Iris Klaren,	secrétaire



ENTRE:

la Caisse pour l'avenir des enfants, établie à Luxembourg,
représentée par le président de son comité-directeur actuellement en fonction,
appelante,
comparant par Maître Betty Rodesch, avocat à la Cour, Luxembourg, en remplacement de
Maître Albert Rodesch, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

ET:

1) X, né le [...], et son épouse
2) Y, née le [...], les deux demeurant à [...],
intimés,
comparant par Maître Nathalie Barthélémy, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 13 avril 2016, la Caisse nationale des prestations familiales (actuellement Caisse pour l'avenir des enfants) a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 9 mars 2016, dans la cause pendante entre elle et les époux X et Y, 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: réforme la décision entreprise et renvoie le dossier en prosécution de cause devant la Caisse nationale des prestations familiales.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 22 décembre 2016, à laquelle Monsieur le président fit le rapport oral.

Maître Betty Rodesch, pour l'appelante, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel déposée au siège du Conseil supérieur le 13 avril 2016.

Maître Nathalie Barthélémy, pour les intimés, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 9 mars 2016.

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

Par décision présidentielle de la Caisse nationale des prestations familiales (ci-après la CNPF) du 23 février 2015, la demande de Y tendant au maintien des allocations familiales pour l'année 2014/2015 au profit de son fils A au-delà de l'âge limite de 18 ans, a été refusée au motif que ce dernier ne suivait pas, « sur place », dans un établissement d'enseignement secondaire des cours préparant à un diplôme de fin d'études secondaires ou à un diplôme équivalent, alors que l'enfant A suivait une formation à distance au CNED à Rennes.

Par décision apparemment prise le 19 mai 2015, le comité directeur a confirmé la décision présidentielle du 23 février 2015, en reprenant la motivation de cette décision.

Sur recours des époux X-Y, le Conseil arbitral a, par jugement du 9 mars 2016, réformé la décision du comité directeur et a renvoyé le dossier en prosécution de cause devant la Caisse nationale des prestations familiales.

Pour statuer ainsi le Conseil arbitral, après avoir soulevé la question de savoir si le règlement d'application du 7 octobre 2010, en exigeant que le maintien des allocations familiales pour un enfant au-delà de l'âge de 18 ans à la condition qu'il poursuit des études « sur place » dans un établissement d'enseignement, avait le cas échéant ajouté ainsi une condition qui ne figure pas à l'article 271, alinéa 3 du code de la sécurité sociale, dont l'application est réglée par le règlement du 7 octobre 2010, et après avoir rappelé que l'arrêt B-C c/ CNPF du 10 novembre 2014, avait, pour rejeter la demande en allocation de prestations familiales, retenu que dans cette affaire, le fils du requérant avait poursuivi des études secondaires à distance, sans avoir été dans l'incapacité de fréquenter l'école, a considéré qu'il fallait se pencher sur la raison d'être et la finalité du texte du règlement litigieux.

Le Conseil arbitral a constaté que le projet de réforme des allocations familiales déposé le 3 juillet 2015, a projeté de reprendre la condition de la poursuite des études « sur place » dans le corps même de la loi et plus particulièrement dans l'article 271, alinéa 2, au motif que l'enseignement à distance n'est qu'un moyen de parfaire sa carrière scolaire, tout en gagnant sa vie à travers une activité professionnelle, tandis que l'allocation familiale est destinée à soulager la charge financière des familles en raison de la présence d'enfants dans le ménage et

que par ailleurs il est impossible d'exclure des inscriptions fictives et l'exercice parallèle d'une activité professionnelle à l'étranger.

Le Conseil arbitral en est venu à la conclusion que l'exigence de la poursuite « sur place » des études vise à éviter des abus.

Rapporté au cas d'espèce, le Conseil arbitral a estimé cependant que tout risque d'abus dans le chef de A était exclu, puisqu'il résultait des pièces qu'il poursuivait des études à distance couronnées de succès et qu'il ne s'adonnait à aucune activité rémunérée à Luxembourg, et, finalement, qu'il est resté à charge de ses parents pendant ces études.

Contre ce jugement, la Caisse nationale des prestations familiales a régulièrement interjeté appel en se basant sur le règlement grand-ducal du 7 octobre 2010 qui soumet l'allocation de prestations familiales pour un élève ayant dépassé l'âge de 18 ans, à la condition qu'il poursuit ses études « sur place » dans un établissement d'enseignement, alors que les études à distance ne seraient pas dans le champ d'application des textes applicables.

A l'audience du 22 décembre 2016, l'appelante a encore soutenu que de toute façon, l'article 271, alinéa 3 du code de la sécurité sociale, tel qu'applicable à la présente espèce, a assimilé aux élèves de l'enseignement luxembourgeois, les élèves fréquentant, dans les mêmes conditions, un enseignement non luxembourgeois, et qu'en employant le terme « fréquenter » le législateur avait implicitement exigé une fréquentation sur place d'un établissement étranger.

La partie intimée demande la confirmation de la décision entreprise.

La partie intimée fait plaider en premier lieu que l'attitude de la CNPF constituerait une violation du principe d'égalité tel que prévu par l'article 10bis de la Constitution et une violation du principe du libre choix de l'enseignement tel qu'édicté par l'article 23 alinéa 4 de la Constitution. L'intimée n'a cependant pas demandé au Conseil supérieur de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

En deuxième lieu la partie intimée a soutenu que le règlement du 7 octobre 2010 serait contraire à la loi pour y avoir ajouté une condition non prévue par le législateur et que par ailleurs ledit règlement serait illégal pour être contraire à l'article 23, alinéa 4 de la Constitution qui aurait fait de l'enseignement une matière réservée à la loi.

Finalement, la partie intimée a estimé que le principe général du droit de la confiance légitime, suivant lequel l'administré peut exiger de l'autorité administrative qu'elle se conforme à une attitude qu'elle a suivie dans le passé, aurait été violé par le fait que la partie intimée n'a pas été rendue attentive au fait qu'à partir de 18 ans les conditions pour l'obtention des allocations familiales changent.

Le règlement grand-ducal du 7 octobre 2010 ayant pour objet de déterminer les conditions d'application de l'octroi des allocations familiales en faveur des élèves dépassant l'âge de dix-huit ans, dispose notamment ce qui suit:

Art. 1^{er}. Sont à considérer comme remplissant les conditions prévues à l'article 271, alinéa 3 du Code de la sécurité sociale, en vue du maintien des allocations au-delà de l'âge limite de dix-huit ans, les jeunes gens âgés de moins de vingt-sept ans

1) qui suivent effectivement, sur place, au Grand-Duché ou à l'étranger, dans un établissement public ou privé d'enseignement secondaire ou d'enseignement secondaire technique, des cours d'enseignement général ou professionnel pendant au moins seize heures

par semaine, préparant au diplôme de fin d'études secondaires, de fin d'études secondaires techniques, de technicien, ou à un diplôme non luxembourgeois équivalent;

L'article 271, alinéa 3 du code de la sécurité dans sa version applicable au moment de la demande dispose ce qui suit:

(3) Le droit aux allocations familiales est maintenu jusqu'à l'âge de vingt-sept ans accomplis au plus pour les élèves de l'enseignement secondaire et de l'enseignement secondaire technique s'adonnant à titre principal à leurs études. Sont assimilés aux élèves de l'enseignement luxembourgeois les jeunes fréquentant, dans les mêmes conditions, un enseignement non luxembourgeois de même niveau préparant à un diplôme équivalent, pour autant qu'ils ne relèvent pas personnellement de la législation d'un autre Etat en raison de l'exercice d'une activité professionnelle. Un règlement grand-ducal peut déterminer les conditions d'application des présentes dispositions.

L'expression « fréquenter un enseignement non luxembourgeois » dans la loi a été traduite dans le règlement d'application par l'expression « suivre effectivement sur place dans un établissement (...) ».

Ces deux expressions ne sont manifestement pas synonymes. La loi ne prévoit même pas la fréquentation d'un établissement, mais uniquement la fréquentation d'un enseignement, tandis que le règlement prévoit que l'élève doit suivre effectivement des cours d'enseignement sur place dans un établissement.

L'article 271 (2) dans sa version modifiée par la loi du 23 juillet 2016 dispose ce qui suit:

(2) Le droit à l'allocation familiale est maintenu jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans accomplis:
1. a) si l'enfant poursuit effectivement, sur place dans un établissement d'enseignement, à titre principal d'au moins vingt-quatre heures par semaine des études secondaires, secondaires techniques ou y assimilées;
2. b) si l'enfant poursuit effectivement, sur place et à titre principal des études ou une formation adaptée à ses capacités dans un institut, service ou centre d'éducation différenciée, (...)

Il résulte de ce qui précède que la loi a entretemps modifié l'article 271 du code de la sécurité sociale, en précisant que les études doivent être poursuivies sur place dans un établissement. Si la formulation telle qu'adoptée par le nouvel article 271 du code de la sécurité sociale, était parfaitement synonyme à l'ancienne formulation de l'article 271, le législateur n'aurait pas pris soin de la modifier.

Dès lors, la législation applicable à la demande ne prévoyait pas comme condition pour l'obtention des allocations familiales, qu'après l'âge de 18 ans, l'élève suive effectivement sur place un enseignement dans un établissement. L'ancien article 271, alinéa 3 du code de la sécurité sociale excluait les allocations familiales uniquement pour les élèves qui en raison d'une activité professionnelle relevaient personnellement d'une législation d'un autre Etat membre.

Le règlement d'application du 7 octobre 2010 a dès lors ajouté une condition que la loi en vigueur à ce moment-là ne prévoyait pas.

L'article 95 de la Constitution prévoit ce qui suit:

Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois.- La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.

L'article 23 de la Constitution fait de l'enseignement une matière réservée à la loi. Cependant pour satisfaire à une réserve constitutionnelle, la loi ne doit pas tout régler jusque dans les derniers détails, mais elle peut abandonner au pouvoir réglementaire, la mise en œuvre du détail. C'est ce que l'article 271, alinéa 3 a prévu in fine.

Il est de jurisprudence que toute disposition d'un règlement d'administration publique se met en opposition avec la loi habilitante lorsqu'elle en restreint la portée ou qu'elle en déforme le véritable sens. (Cass., 12 juillet 1955, Pas.16, p.337).

Il résulte de ce qui précède que le règlement grand-ducal du 7 octobre 2010, pour autant qu'il a ajouté une condition à l'obtention des allocations familiales qui ne figure pas à l'article 271 du code de la sécurité sociale, est inapplicable en l'occurrence.

Il en résulte que le jugement entrepris est à confirmer quoique pour d'autres motifs, sans qu'il n'y ait lieu d'analyser les autres moyens soulevés par les parties.

L'appel n'est partant pas fondé.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral de son président,

dit l'appel recevable,

le dit cependant non fondé,

confirme la décision entreprise.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 19 janvier 2017 par Monsieur le Président Pierre Calmes, en présence de Madame Iris Klaren, secrétaire.

Le Président,
signé: Calmes

Le Secrétaire,
signé: Klaren