

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du dix-sept décembre deux mille dix-huit

Composition:

M. Pierre Calmes, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Mme Mylène Regenwetter, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme Michèle Raus, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
M. Francesco Spagnolo,	secrétaire



I) Affaire ADIV 2018/0052

ENTRE:

X, né le [...], demeurant à [...],
appelant,
assistée de Madame Anne Schreiner, représentante du syndicat OBGL, demeurant à
Luxembourg, mandataire de l'appelant suivant procuration sous seing privé en date du 19
novembre 2018;

ET:

la Caisse pour l'avenir des enfants, établie à Luxembourg, représentée par son président
actuellement en fonction,
intimée,
comparant par Maître Betty Rodesch, avocat à la Cour, Luxembourg, en remplacement de
Maître Albert Rodesch, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

II) Affaire ALFA 2018/0053

ENTRE:

la Caisse pour l'avenir des enfants, établie à Luxembourg, représentée par son président 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:

X, né le [...], demeurant à [...],
intimé,
assistée de Madame Anne Schreiner, représentante du syndicat OBGL, demeurant à Luxembourg, mandataire de l'appelant suivant procuration sous seing privé en date du 19 novembre 2018.

Par requête entrée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 9 avril 2018 et enregistrée sous le numéro ADIV 2018/0052, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 14 février 2018, dans la cause pendante entre lui et la Caisse pour l'avenir des enfants, 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 en ce qu'il tend à voir fixer à 368,02 euros par enfant et par mois le montant des allocations familiales luxembourgeoises à mettre en compte dans le calcul des allocations différentielles, augmenté des majorations le cas échéant dues; réforme la décision à cet égard et renvoie le dossier en prosécution de cause devant la Caisse pour l'avenir des enfants aux fins notamment de déterminer et de liquider les prestations, - déclare le recours non fondé en ce qu'il tend aux prestations de source luxembourgeoise au titre du mois d'août 2016; en déboute, - déclare le recours non fondé en ce qu'il tend à une allocation d'éducation; en déboute, - déclare le recours sans objet en ce qu'il tend à une allocation de rentrée scolaire pour l'année 2016/2017.

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 9 avril 2018 et enregistrée sous le numéro ALFA 2018/0053, la Caisse pour l'avenir des enfants a interjeté appel contre le même jugement du 14 février 2018 du Conseil arbitral de la sécurité sociale.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 19 novembre 2018, à laquelle le rapporteur désigné, Madame Mylène Regenwetter, fit l'exposé de l'affaire.

Madame Anne Schreiner, pour X, déclara se reporter à la note de plaidoiries versée le 15 novembre 2018.

Maître Betty Rodesch, pour la Caisse pour l'avenir des enfants, déclara se rapporter à la requête d'appel et à la note de plaidoiries versée le 7 novembre 2018.

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:

Saisi d'un recours formé par X contre la décision du comité directeur de la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après la CAE) du 9 mai 2017, portant refus des allocations différentielles se rapportant au mois d'août 2016 en raison de l'absence d'une affiliation éligible à la loi luxembourgeoise pour la part majeure de ce mois et fixation des prestations dues à partir du 1^{er} septembre 2016 au montant déterminé suivant la nouvelle législation entrée en vigueur au 1^{er} août 2016, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) a, par jugement du 14 février 2018, déclaré le recours recevable. Quant au fond, il l'a déclaré fondé pour autant qu'il tend à voir fixer à 368,02 euros par enfant et par mois le montant des allocations familiales luxembourgeoises à mettre en compte dans le calcul des allocations différentielles, augmenté des majorations le cas échéant dues, non fondé en ce qu'il tend aux prestations de source luxembourgeoise au titre du mois d'août 2016 ainsi qu'à ce qu'il tend à une allocation d'éducation et sans objet en ce qu'il tend à une allocation de rentrée scolaire pour l'année 2016/2017.

Pour statuer ainsi, le juge de première instance, après avoir rappelé les termes des articles 269 et 271 du code de la sécurité sociale, a retenu que l'argumentation du requérant que la désaffiliation n'a pas résulté de son fait, mais a été le fruit des congés collectifs jusqu'au 23 août 2016 n'est pas visée par la loi comme le dispensant d'une affiliation pour une durée équivalant à la moitié plus un jour du mois en question et que son affiliation auprès d'une entreprise de main d'œuvre temporaire, soit un emploi, qui, par nature, est sujet à une succession d'affiliations et de désaffiliations de durées variables n'est pas considéré par la loi comme étant spécial et dérogatoire au regard du droit aux allocations familiales.

Pour ce qui est du montant des prestations luxembourgeoises à partir du 1^{er} septembre 2016, il a, après avoir passé en revue les dispositions de l'article 272 du code de la sécurité sociale et l'article VI de la loi du 23 juillet 2016, considéré que le seul fait que le droit aux dites allocations a été suspendu pour le mois d'août 2016 en raison d'une affiliation d'une durée insuffisante, n'équivaut pas à une déchéance des droits à venir nécessitant une nouvelle demande de sorte que la décision de refuser la mise en compte du montant de l'allocation familiale tel que visé à l'article VI de la loi du 23 juillet 2016 est à réformer.

Il a encore observé que le décompte de la CAE du 9 février 2017 mentionne le versement d'une allocation de rentrée scolaire de 230 euros pour l'année 2016/2017, soit deux fois le montant par enfant de 115 euros, et que faute de preuve qu'un autre enfant de la famille aurait été admis au deuxième cycle de l'enseignement fondamental, le recours afférent est sans objet.

Finalement, quant à l'allocation d'éducation, en se référant notamment aux dispositions transitoires de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir, il a retenu que la demande d'allocation d'éducation présentée postérieurement à la date butoir du 31 mai 2015 se heurte à la forclusion édictée par l'article 40(2) de la loi précitée du 19 décembre 2014.

Contre ce jugement aussi bien X que la CAE ont régulièrement interjeté appel limité par requêtes déposées le 9 avril 2018 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale. X demande la réformation du jugement entrepris limité au volet de l'allocation d'éducation pour son fils A à partir de septembre 2016 au motif « *da mit dem Urteil vom 27 Februar 2018 entschieden worden ist, dass ich Anrecht auf Kindergeld in Höhe von 368,02 euros pro Kind und Monat zu erhalten habe, somit das alte Recht für mich weiterhin Anwendung findet, muss auch seit Wiederaufnahme der Beschäftigung in Luxemburg ab September 2016 die Erziehungszulage für meinen Sohn nachgezahlt werden.* »

La CAE, quant à elle, interjette appel limité au volet ayant trait au montant des prestations luxembourgeoises à partir du 1^{er} septembre 2016 en ce que le juge de première instance a retenu que les enfants ayant ouvert un droit aux allocations familiales avant le 1^{er} août 2016 ont un droit acquis au montant prévu avant la réforme alors qu'il n'y aurait eu qu'une suspension des droits, pourtant, d'après l'appelante, l'article 271 du code de la sécurité sociale précise « *que le montant est fixé à 265 euros par enfant et par mois(...)* » et que l'article VI de la loi du 23 juillet 2016 dispose « *en cas d'interruption du droit à l'allocation familiale après l'entrée en vigueur de la présente loi, l'enfant à nouveau bénéficiaire sera soumis aux conditions des dispositions de la présente loi et touchera le montant de l'allocation familiale prévu à l'article 272 ci-dessus, sans prise en compte du montant éventuellement touché par ce même enfant avant l'entrée en vigueur* », de sorte que l'ancien taux du montant des allocations familiales ne saurait être maintenu à la suite de l'interruption des droits en 2016.

La CAE argumente encore qu'il ne saurait y avoir suspension du droit à allocations familiales en l'espèce dans la mesure où les conditions d'affiliation pour l'octroi, à savoir l'exercice d'une activité professionnelle pour la façon prépondérante du mois, n'étaient pas données dans le chef de X. Le droit à allocation familiale en vertu de l'article 269 b) du code de la sécurité sociale n'a pas pu naître.

X entend résister à cette argumentation en se basant notamment sur les dispositions de l'article 271 (8) du code précité « *l'allocation cesse encore dans le même délai (à partir du mois suivant) si l'une des conditions prévues par le présent chapitre n'est plus remplie* ». D'après lui, les conditions étant remplies pour le mois de juillet 2016 mais ne l'étaient plus pour le mois d'août 2016, la cessation aurait donc pu intervenir seulement à partir du mois de septembre 2016 or, en septembre 2016 les conditions d'octroi étaient de nouveau remplies de sorte qu'il n'y aurait eu ni suspension, ni interruption mais continuation et l'ancien montant de l'allocation familiale devrait toujours s'appliquer.

Il s'agit donc de clarifier si l'absence d'affiliation éligible de X pour le mois d'août 2016 permet à ses enfants bénéficiaires du droit aux allocations familiales avant le 1^{er} août 2016, de continuer à bénéficier de l'ancien régime ou si au contraire cette désaffiliation au cours du mois d'août 2016 a pour conséquence que les enfants sont désormais soumis aux dispositions de l'article 272 du code de la sécurité sociale en vigueur depuis le 1^{er} août 2016.

Il y a lieu de rappeler que la 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 a été publiée au Mémorial le 28 juillet 2016 et est entrée en vigueur le 1^{er} août 2016.

C'est à juste titre que le juge de première instance a rappelé que l'ouverture du droit à l'allocation familiale est régie par les dispositions de l'article 269, point 1, du code de la sécurité sociale, « *a droit aux allocations familiales, a) pour lui-même, tout enfant résidant effectivement et d'une façon continue au Luxembourg et y ayant son domicile légal, b) pour les membres de sa famille, conformément à l'instrument international applicable, toute personne soumise à la législation luxembourgeoise et relevant du champ d'application des règlements communautaires 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 (...)* » ainsi que par les dispositions de l'article 271,(1),b) « *pour les personnes définies à l'article 269, paragraphe 1, point b), les conditions d'affiliation pour l'octroi de l'allocation doivent être remplies de façon prépondérante pour chaque mois. On entend par façon prépondérante, la moitié plus un jour de chaque mois* ».

Il n'est pas contesté que X a été désaffilié par son employeur le 29 juillet 2016 pour à nouveau être affilié à partir du 24 août 2016. Il n'a pas non plus été contesté par les parties en cause qu'il ne remplissait pas, au mois d'août 2016, les conditions définies par l'article 271,(1),b).

La juridiction de première instance a retenu que nonobstant l'absence d'une affiliation valable pour le mois d'août 2016, il n'y aurait pas eu une déchéance des droits, mais une continuité des droits, continuité qui se serait également manifestée dans les faits dans la mesure où la CAE n'a pas invité X à présenter une nouvelle demande et ainsi l'ancien montant de l'allocation familiale de 368,02 euros serait de nouveau à verser et non pas celui de 265 euros.

À cet égard, il convient cependant de remarquer que dès la désaffiliation le 29 juillet 2016, X doit, pour pouvoir prétendre au droit au paiement d'une allocation familiale, remplir les conditions pour l'octroi de celle-ci, lesquelles se trouvent remplies uniquement au mois de septembre 2016, moment où s'ouvre de nouveau le droit à l'allocation familiale.

L'argumentation exposée par X n'est pas pertinente dans la mesure où il confond les dispositions de l'article 271,(1),b) et les dispositions de l'article 271 (8) qui visent des situations juridiques différentes. En effet, d'un côté l'existence des conditions d'affiliation pour l'octroi proprement dit de l'allocation qui doivent être remplies dans son chef et lesquelles visent la situation de départ créatrice du droit, conformément à l'article 271,(1),b) précité, de façon prépondérante pour chaque mois et, d'un autre côté, une fois les conditions d'octroi remplies et l'allocation versée, l'intervention d'un changement d'une des conditions exposées dans le chapitre avec comme conséquence la cessation de l'allocation à partir du mois suivant. Pour se prévaloir des dispositions de l'article 271 (8) précité l'allocation doit avoir été accordée et versée puisqu'elle « cesse » et les conditions d'octroi doivent avoir été remplies au préalable puisque l'hypothèse où « *l'une des conditions n'est plus remplie* » est visée.

Or, suite à la désaffiliation de X en juillet 2016, il n'avait plus droit au versement d'une allocation familiale et il a uniquement pu prétendre de nouveau à ce droit à partir du mois de septembre 2016 du moment que les conditions de l'affiliation telles que prévues par le texte étaient remplies.

C'est à juste titre que la CAE fait plaider que la facilité instaurée de réactiver les dossiers récents dès réception d'une nouvelle déclaration d'entrée à la sécurité sociale envoyée par le Centre commun de la sécurité sociale ne saurait être interprétée comme une simple suspension.

En effet, il est expressément prévu par la loi du 23 juillet 2016, article VI, « *qu'en cas d'interruption du droit à l'allocation familiale après l'entrée en vigueur de la présente loi, l'enfant à nouveau bénéficiaire sera soumis aux conditions des dispositions de la présente loi et touchera le montant de l'allocation familiale prévu à l'article 272 sans prise en compte du montant éventuellement touché par ce même enfant avant l'entrée en vigueur* ».

À l'opposé de la juridiction de première instance, il y a lieu de considérer qu'il y a bien eu interruption en l'espèce. Une interruption est une situation de fin provisoire en raison de la survenance d'un événement lié à la situation personnelle des parties qui va créer une interruption du lien juridique. Il y a eu en l'espèce désaffiliation, une situation de fin provisoire, et, comme corollaire, une interruption du lien juridique, à savoir une interruption du droit à l'allocation, suite à une désaffiliation avec une possibilité de faire renaître ce droit avec réintégration dans le système dès le moment où les conditions se trouvent de nouveau remplies.

Le texte prévoit « toute interruption » indépendamment de sa durée, donc du moment qu'il y a désaffiliation, il y a interruption du droit à allocation familiale. Il ne s'agit pas de l'hypothèse où une des conditions prévues par le chapitre 1^{er} -allocation familiale- vient à défaillir (article 271 (8)), mais bien de l'hypothèse où le droit à ouverture de l'allocation ne prend pas « naissance », donc l'octroi proprement dit de l'allocation ne peut se faire faute de remplir les conditions exigées.

Lors de l'élaboration du projet de loi afférent (n° dossier parlementaire 6832), les syndicats n'avaient pas omis de signaler la problématique, à savoir que la désaffiliation ne produit pas une simple suspension faisant prévaloir la conservation des droits acquis, mais qu'au contraire, qu'en cas d'interruption du droit aux allocations familiales, une famille qui a bénéficié avant cette interruption des montants gelés « avant réforme » se verra après l'interruption appliquer les nouveaux montants uniques.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 8 mars 2016 sur le projet de loi portant réforme des prestations familiales, a retenu ce qui suit :

« Concernant les enfants dont le droit à l'allocation est interrompu

Il faut par ailleurs constater que non seulement les enfants nés après la date de mise en vigueur de la réforme, ou ceux dont les parents viennent s'installer ou travailler au Luxembourg après cette date, tomberont sous le champ d'application du nouveau régime. Tel est le cas également pour les enfants tombant sous le champ d'application de l'ancien

système, mais dont le droit à l'allocation familiale est interrompu. Ainsi, le dernier alinéa de l'article V du projet de loi sous avis (selon l'amendement 12) « *l'enfant à nouveau bénéficiaire sera soumis aux conditions des dispositions de la loi sous avis et touchera le montant de l'allocation familiale prévu à l'article 272 ci-dessus, sans prise en compte du montant éventuellement touché par ce même enfant avant l'entrée en vigueur* ». Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont pu conduire le Gouvernement à prévoir cette disposition qui soulève de nombreuses questions, notamment juridiques. S'agit-il de raisons purement économiques – alors que l'économie liée à cette disposition risque d'être fort limitée – ou plutôt de considérations administratives ? Quoi qu'il en soit, cette disposition concerne tous les enfants dont le droit à l'allocation familiale est interrompu pour une raison ou une autre – que ce soit à cause d'un déménagement à l'étranger (volontaire ou non) des parents combiné à une désaffiliation au niveau de la sécurité sociale ou, pour les personnes relevant du champ d'application des règlements européens ou d'un autre instrument bi- ou multinational en matière de sécurité sociale, à cause d'une désaffiliation (même très courte) suite à la fin d'un contrat de travail ou suite à la perte d'un emploi au Luxembourg ».

Même si le Conseil d'État, dans l'avis précité, a exprimé ses doutes quant à la pertinence de cette disposition et qu'il avait proposé d'intégrer la notion de lien économique durable du salarié concerné dont la durée resterait à définir et qui devrait pouvoir jouer en faveur des enfants qui tombaient sous l'ancien système dont le droit a été interrompu et qui réintègrent le système après une durée à définir, il est un fait que le texte n'a pas été modifié et est sans équivoque quant à une interruption, même de courte durée, qui ne laisse pas subsister le montant alloué.

Il s'ensuit que l'appel de la CAE est à déclarer fondé et le jugement à réformer sur le point entrepris.

Quant à l'appel limité interjeté par X :

C'est à juste titre que le premier juge a retenu que toute demande présentée postérieurement à la date butoir du 31 mai 2015 se heurte en effet à la forclusion au vœu de l'article 40(2) de la loi précitée du 19 décembre 2014.

L'interruption du droit aux allocations familiales en août 2018 et dont a dépendu le droit à l'allocation d'éducation au vœu de l'ancien article 299 du code de la sécurité sociale abrogé avec effet au 1^{er} juin 2015 suivant l'article 42 de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir, sauf demandes introduites au plus tard le 31 mai 2015 au vœu de l'article 40 (2) de la même loi, a entraîné un sort identique pour l'allocation d'éducation en août 2016, laquelle, pour les mois subséquents a été abolie de sorte qu'aucun droit à une allocation d'éducation n'a pu renaître dans son chef après le 31 juillet 2016.

Il s'ensuit que l'appel de X est à déclarer non fondé.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

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

reçoit les appels,

dit l'appel limité de la Caisse pour l'avenir des enfants fondé,

réforme le jugement sur ce volet, confirme la décision du comité-directeur du 9 mai 2017 en ce que l'ancien taux du montant des allocations familiales à la suite de l'interruption des droits en août 2016 ne pouvait plus être maintenu,

dit l'appel limité de X non fondé,

confirme le jugement pour le surplus.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 17 décembre 2018 par Monsieur le Président Pierre Calmes, en présence de Monsieur Francesco Spagnolo, secrétaire.

Le Président
signé: Calmes

Le Secrétaire,
signé: Spagnolo