

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt janvier deux mille vingt

Composition:

Mme Marianne Harles, 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. Jean-Paul Sinner,	secrétaire



ENTRE:

X, née le [...], demeurant à [...],
appelante,
comparant par Maître Hakima Gouni, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

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.

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 23 août 2019, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 1^{er} juillet 2019, dans la cause pendante entre elle 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, déclare le recours recevable en la pure forme ; déclare le recours, enregistré sous le numéro AF 102/17, non fondé ; partant confirme la décision du comité directeur de la Caisse pour l'avenir des enfants datée du 23 mai 2017.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 19 décembre 2019, à laquelle Madame le président fit le rapport oral.

Maître Hakima Gouni, pour l'appelante, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel déposée au siège du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 23 août 2019.

Maître Betty Rodesch, pour l'intimée, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 1^{er} juillet 2019 et au rejet des questions préjudicielles formulées par la partie appelante.

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 une décision de son comité directeur datée du 23 mai 2017, la Caisse pour l'avenir des enfants a considéré que les conditions de maintien de l'allocation familiale au-delà de l'âge de dix-huit ans n'étaient pas remplies dans le chef de X et qu'elle était dans l'impossibilité d'accorder les allocations familiales au titre des cours du soir à partir du 1^{er} août 2014, partant pour les années scolaires 2014/2015, 2015/2016 et 2016/2017. Elle a requis le remboursement des prestations payées pendant la période en cause, s'élevant à 10.176,14 euros.

En date du 3 juillet 2017, X a introduit un recours contre cette décision devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral).

Par jugement du 1^{er} juillet 2019, le Conseil arbitral a rejeté le recours, confirmant la décision du comité directeur de la Caisse pour l'avenir des enfants datée du 23 mai 2017.

Dans sa motivation, le Conseil arbitral a distingué entre, d'une part, les années 2014/2015 et 2015/2016 et, d'autre part, l'année 2016/2017.

Pour les deux premières années, par application de l'article 271 alinéa 3 du code de la sécurité sociale, dans sa teneur d'avant la loi du 23 juillet 2016, et du règlement grand-ducal du 7 octobre 2010, le Conseil arbitral a estimé que les cours du soir suivis par X n'étaient pas de nature à justifier l'octroi de l'allocation familiale au-delà de sa majorité. Il aurait en effet été de l'intention du législateur de ne pas faire bénéficier de l'allocation familiale les jeunes suivant des cours du soir. Par ailleurs, sur les formulaires de demande d'octroi de l'allocation familiale relatives à ces années, la case « *cours du soir* » n'aurait pas été cochée et à la question « *s'agit-il de cours du soir ?* », il aurait été répondu par la négative. Des réponses inexactes auraient partant été fournies. La requérante n'aurait en outre pas apporté la preuve de la durée hebdomadaire des cours. Or, l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 7 octobre 2010 prévoirait un minimum de seize heures de cours par semaine pour pouvoir bénéficier du maintien de l'allocation familiale au-delà de l'âge de dix-huit ans.

Concernant l'année 2016/2017, le Conseil arbitral a fait application de l'article 271 alinéa 2 du code de la sécurité sociale, dans sa teneur tenant compte de la réforme intervenue par la loi du 23 juillet 2016, et du règlement grand-ducal du 7 octobre 2010. Il a rejeté la demande pour les mêmes motifs que ceux retenus pour les années scolaires 2014/2015 et 2015/2016.

Par requête déposée en date du 23 août 2019 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, X a régulièrement interjeté appel contre ce jugement.

Elle expose qu'elle s'est inscrite en cours du soir parce qu'elle souffrait d'obésité morbide et de dépressions, tout en gardant espoir de pouvoir réintégrer un cursus normal. Elle a contesté avoir voulu tromper l'intimée sur la véritable nature des cours. Ayant été dans l'attente de se réinscrire dans le cycle normal, elle aurait omis de cocher la case « *cours du soir* » sur le formulaire de demande de l'allocation familiale. Par ailleurs, chaque demande de l'allocation familiale aurait été complétée par le certificat de scolarité précisant qu'il s'agissait de cours du soir. L'intimée ne pourrait donc s'en prendre qu'à elle-même si elle a mal apprécié les données qui lui étaient soumises.

L'appelante demande à titre principal à voir poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle pour voir décider si les dispositions de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 7 octobre 2010 et celles de l'article 271 alinéa 2 du code de la sécurité sociale, dans sa teneur actuelle, sont conformes aux articles 10 bis et 11 de la Constitution et à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. A titre subsidiaire, elle demande à voir dire qu'elle a droit aux allocations familiales dont le remboursement lui est réclamé, sinon à voir annuler la décision de l'intimée du 23 mai 2017.

Dans un souci de logique juridique, il convient d'inverser l'ordre de subsidiarité de l'appel puisqu'au cas où il était décidé que l'appelante avait droit au paiement des allocations familiales, le recours à une question préjudicielle devant la Cour constitutionnelle serait sans objet.

Quant aux fausses déclarations :

Il est reproché à l'appelante d'avoir fourni des fausses déclarations en n'indiquant pas sur les formulaires de demande de l'allocation familiale qu'elle suivait des cours du soir.

Il résulte des formulaires remplis par l'appelante que sur les trois formulaires, elle a répondu par la négative à la question y posée « *s'agit-il de cours du soir ?* ». Tous les formulaires ont néanmoins été complétés par l'envoi des certificats de scolarité respectifs à la Caisse pour l'avenir des enfants. Il résulte de ces certificats que X fréquentait la classe 4[...]. C'est dès lors à bon droit que l'appelante soutient que l'intimée disposait des informations nécessaires pour se rendre compte que la scolarité qu'elle suivait correspondait à des cours du soir. Il ne saurait dès lors être reproché à l'appelante d'avoir fait une fausse déclaration en cochant la case « *non* » relative aux cours du soir, l'appelante ayant fourni une pièce, objective, émanant d'un tiers établissant que la scolarité était suivie au titre de cours du soir.

Aucune fausse déclaration ne saurait partant être retenue à charge de l'appelante.

Il convient d'ajouter qu'en tout état de cause, l'intimée n'a pas invoqué la production de fausses déclarations comme motif de sa demande en restitution des allocations payées à l'appelante.

Quant à la scolarité suivie par X :

La Caisse pour l'avenir des enfants a refusé le maintien de l'octroi de l'allocation familiale au-delà de l'âge de dix-huit ans au motif que l'appelante a suivi des cours du soir de moins de vingt-quatre heures par semaine. Il n'est pas contesté que les cours ont été suivis dans un lycée au Luxembourg.

Quant aux années 2014/2015 et 2015/2016 :

Le Conseil arbitral a confirmé la décision de la Caisse pour l'avenir des enfants sur fondement de l'article 271 alinéa 3 du code de la sécurité sociale dans sa teneur résultant de la loi du 26 juillet 2010, ainsi que du règlement grand-ducal du 7 octobre 2010.

L'article 271, alinéa 3 du code de la sécurité sociale dans sa teneur résultant de la loi du 26 juillet 2010 disposait que : « *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. (...) Un règlement grand-ducal peut déterminer les conditions d'application des présentes dispositions.* »

L'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 7 octobre 2010 dispose que : « *Sont à considérer comme remplissant les conditions prévues à l'article 271, alinéa 3 du Code de la sécurité sociale, (...) les jeunes gens âgés de moins de vingt-sept ans qui suivent effectivement, sur place, au Grand-Duché ou à l'étranger, dans un établissement public ou privé 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 ; (...)* »

Outre de se référer auxdits textes, le Conseil arbitral a cité une réponse que le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a donné à la question parlementaire n°773, dans le cadre de laquelle il a expliqué que « *la loi du 26 juillet 2010 avait pour objectif principal de réformer l'octroi des aides financières pour étudiants. (...) Il a été retenu que ni les cours du soir, ni l'enseignement à distance organisé dans le cadre de la 2^{ème} voie de qualification ne donnent droit à ces allocations.* »

En vertu des textes précités, l'appelante doit prouver que pendant les années scolaires 2014/2015 et 2015/2016, elle s'adonnait à titre principal à ses études (loi de 2010), respectivement qu'elle suivait effectivement des cours d'enseignement général ou professionnel préparant au diplôme de fin d'études secondaires pendant au moins seize heures par semaine (règlement de 2010).

Quant au nombre d'heures de cours hebdomadaires, l'appelante a indiqué vingt heures sur les formulaires de demande de l'allocation familiale.

Il appartient à l'appelante d'établir que la condition de la durée des cours prévue à l'article 1^{er}

du règlement grand-ducal du 7 octobre 2010 est remplie. Sa seule affirmation indiquée sur le formulaire de demande de l'allocation familiale que les cours avaient une durée hebdomadaire de vingt heures ne saurait suffire à établir cette preuve.

Plutôt que d'établir que les cours du soir qu'elle suivait avaient une durée égale ou supérieure à seize heures hebdomadaires, l'appelante soutient qu'en requérant une durée de cours hebdomadaire de seize heures, le règlement grand-ducal institue une discrimination entre les élèves qui suivent les cours du soir et ceux qui suivent le cursus normal et viole ainsi les principes inscrits aux articles 10 bis et 11 de la Constitution et à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a requis le recours à une question préjudicielle devant la Cour constitutionnelle afin de voir constater l'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} du règlement du 7 octobre 2010.

En l'absence de preuve que les cours du soir ont eu lieu pendant seize heures par semaine, il faut admettre que cette condition n'est pas remplie.

Tel qu'indiqué ci-dessus, l'article 271 alinéa 3 du code de la sécurité sociale dans sa teneur résultant de la loi du 26 juillet 2010 prévoit que les allocations familiales sont maintenues au-delà de l'âge de dix-huit ans *« pour les élèves de l'enseignement secondaire et de l'enseignement secondaire technique s'adonnant à titre principal à leurs études »*.

L'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 7 octobre 2010, pris en exécution de la loi du 26 juillet 2010, dit que sont à considérer comme remplissant les conditions de l'article 271 alinéa 3 du code de la sécurité sociale *« les jeunes gens âgés de moins de vingt-sept ans qui suivent effectivement, sur place, au Grand-Duché ou à l'étranger, dans un établissement public ou privé 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 ... »*

Les termes utilisés dans la loi, à savoir *« s'adonner à titre principal »* et ceux du règlement, à savoir *« suivre effectivement sur place ... dans un établissement ... des cours d'enseignement général ou professionnel pendant au moins seize heures par semaine »* n'ont pas la même portée. Les termes de la loi n'exigent pas que les cours soient suivis effectivement dans un établissement, à raison d'au moins seize heures par semaine. Selon la loi, il faut et il suffit que l'élève s'adonne à titre principal à des études, sans imposer d'autres conditions. Par application de la loi, peut donc seul être exclu du bénéfice des allocations familiales l'élève dont il est établi qu'il exerce une activité parallèle excluant qu'il puisse être retenu qu'il s'adonne à titre principal à ses études.

Le règlement grand-ducal du 7 octobre 2010 ajoute partant à la loi du 26 juillet 2010 en ce qui concerne les conditions posées à l'article 271 alinéa 3 du code de la sécurité sociale. Il est dès lors inapplicable sur ce point (cf. CSSS 19 janvier 2017, n° 2017/0015).

Quant à savoir si X s'adonnait à titre principal à des études secondaires pendant les années scolaires 2014/2015 et 2015/2016, il résulte des éléments de la cause que X était inscrite pendant ces années aux cours du soir à [...] dans la classe 4[...]. Il n'est pas établi qu'elle ne s'est pas adonnée à titre principal à ses études. Même à constater que l'appelante a triplé la classe 4[...], il ne saurait être déduit automatiquement de cet échec qu'elle n'a pas suivi ses

études à titre principal. Il n'existe aucun élément au dossier conduisant à retenir qu'elle a exercé parallèlement à ses études une activité qui ne lui aurait pas laissé le temps de s'adonner à titre principal à ses études.

L'appel est dès lors fondé concernant les années 2014/2015 et 2015/2016.

Quant à l'année 2016/2017 :

C'est à juste titre que pour cette année scolaire, le Conseil arbitral a fait application de l'article 271, alinéa 2 du code de la sécurité sociale dans sa teneur tenant compte de la réforme intervenue par la loi du 23 juillet 2016 « portant modification du code de la sécurité sociale, 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 », entrée en vigueur le 1^{er} août 2016.

Cet article prévoit ce qui suit, concernant la situation de l'appelante :

« Le droit à l'allocation familiale est maintenu jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans accomplis : 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. »

Le Conseil arbitral a constaté qu'il ressort au passage des documents parlementaires du projet de loi n°6832 relatif au commentaire de l'article 271 du code de la sécurité sociale que « cet article définit les conditions de début et d'arrêt de l'allocation familiale. (...) Les études secondaires ou l'apprentissage doivent être suivis à titre principal et sur place, ceci à raison d'au moins 24 heures par semaine. S'il est exact que le „eBac“, tout comme l'équivalent étranger ne permettent pas de bénéficier de l'allocation familiale, il importe de souligner que leur finalité est une autre que celle poursuivie par le paiement de l'allocation familiale: l'allocation familiale et notamment son maintien au-delà de l'âge de la majorité sont destinés à soulager la charge financière des familles en raison de la présence d'enfants dans le ménage. L'allocation familiale est ainsi en principe limitée aux enfants mineurs et n'est maintenue que si les jeunes à partir de 18 ans continuent à plein temps des études secondaires qui ne leur permettent pas – contrairement à la poursuite de „l'eBac“ – de gagner leur vie à travers l'exercice d'une activité professionnelle. A ceci s'ajoute que le „eBac“ n'est qu'un moyen parmi d'autres permettant de parfaire sa carrière scolaire et pour lequel le maintien de l'allocation familiale n'est plus justifié: il en est de même pour des études à distance ou encore des cours du soir. S'il fallait accepter le „eBac“ pour avoir droit à l'allocation familiale, on ouvrirait par ailleurs une large porte, étant donné que l'enseignement à distance de quelque manière que ce soit, est également offert dans nos pays voisins et ailleurs: il serait impossible d'exclure des inscriptions fictives ou encore de vérifier l'exercice parallèle d'une activité professionnelle à l'étranger. En dernier lieu, cet article définit les périodes qui sont assimilées aux périodes d'études et les modalités prévues en cas d'interruption ou d'abandon des études la décision est relative aux années scolaires de 2013, 2014 et 2015 ».

Le Conseil arbitral a déduit de ces considérations que l'intention du législateur avait été de ne pas faire bénéficier des allocations familiales les jeunes suivant des cours du soir. Il a partant décidé que c'est à bon droit que la Caisse pour l'avenir des enfants a refusé l'octroi des allocations familiales à l'appelante au vu de ce qu'elle suivait des cours du soir.

L'appelante soutient que l'article 271 alinéa 2 du code de la sécurité sociale instaure une inégalité de traitement entre les élèves suivant à titre principal les cours du jour et ceux suivant à titre principal les cours du soir, ces derniers n'arrivant pas a priori à justifier suivre des cours pendant une durée hebdomadaire de vingt-quatre heures. Cette distinction serait contraire aux articles 10 bis et 11 de la Constitution et à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle demande à voir soumettre une question préjudicielle à la Cour Constitutionnelle.

Selon l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle, lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, celle-ci est tenue de saisir la Cour Constitutionnelle sauf lorsqu'elle estime que la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement, que la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement ou que la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet.

La mise en oeuvre de la règle constitutionnelle d'égalité suppose que les catégories de personnes entre lesquelles une discrimination est alléguée se trouvent dans une situation comparable au regard de la mesure critiquée. Il est admis qu'il appartient au juge du fond de décider si les catégories de personnes concernées se trouvent dans une situation comparable, le domaine réservé de la Cour Constitutionnelle étant de déterminer si la différenciation opérée par la loi est objective, rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Concernant la comparabilité de la situation d'un élève suivant effectivement des cours du jour et un élève suivant effectivement des cours du soir dans un établissement scolaire, à titre principal, sans s'adonner en parallèle à une activité professionnelle, il faut admettre qu'elle est donnée. En effet, tel qu'allégué par l'appelante, les deux élèves doivent maîtriser la même matière et subir les mêmes tests et examens à la fin de chaque année scolaire.

Concernant la pertinence de la question pour l'issue du litige soumis au Conseil supérieur de la sécurité sociale, il convient de constater que l'intention clairement exprimée par le législateur dans les travaux parlementaires a été d'exclure les enfants fréquentant des cours du soir du droit au maintien de l'allocation familiale au-delà de l'âge de dix-huit ans. Cette exclusion a été motivée par le risque qui existerait qu'il s'agit d'inscriptions fictives, respectivement qu'il serait difficile de vérifier l'exercice d'une activité professionnelle, étant précisé « à l'étranger ».

Selon l'appelante, le but d'écarter les élèves suivant des cours du soir de la possibilité de voir maintenir le droit à l'allocation familiale au-delà de dix-huit ans a été atteint par la condition posée à l'article 271 alinéa 2 du code de la sécurité sociale de justifier que les cours suivis par l'élève ont une durée hebdomadaire de vingt-quatre heures au moins. Cette condition serait plus difficile, sinon impossible à rapporter par un élève en cours du soir, le discriminant ainsi par rapport à un élève inscrit dans le cursus normal, partant suivant les cours du jour.

Au vu de cette argumentation de l'appelante, la question qu'elle suggère de voir poser à la Cour Constitutionnelle est pertinente pour l'issue du litige soumis au Conseil supérieur de la sécurité sociale. Cette question n'est par ailleurs pas dénuée de tout fondement et elle n'a pas encore été tranchée par la Cour Constitutionnelle.

Il y a dès lors lieu de faire droit à la demande de l'appelante de saisir la Cour Constitutionnelle d'une question préjudicielle, dont le libellé est plus amplement repris au dispositif du présent arrêt.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant sur le rapport oral du président et les conclusions contradictoires des parties à l'audience,

reçoit l'appel en la forme,

le dit fondé,

réformant,

dit que X ne doit pas rembourser les allocations familiales touchées pour les années 2014/2015 et 2015/2016,

pour l'année 2016/2017, saisit la Cour Constitutionnelle de la question préjudicielle suivante :

« L'article 271 alinéa 2 du code de la sécurité sociale qui dispose que « *le droit à l'allocation familiale est maintenu jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans accomplis : 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* », en ce qu'il impose une présence d'au moins 24 heures par semaine dans l'établissement d'enseignement, condition qu'il est plus difficile de remplir par un élève qui poursuit des études secondaires en cours du soir que par un élève qui poursuit ses mêmes études pendant la journée, est-il conforme au principe d'égalité devant la loi édicté par l'article 10bis de la Constitution ? ».

réserve pour le surplus.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 20 janvier 2020 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Monsieur Jean-Paul Sinner, secrétaire.

Le Président,
signé: Harles

Le Secrétaire,
signé: Sinner