

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt-cinq octobre deux mille vingt et un

Composition:

Mme Marianne Harles, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Mme Mylène Regenwetter, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme Michèle Raus, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
M. Christian Wester, agriculteur, Alzingen,	assesseur-employeur
M. Nazzareno Beni, sidérurgiste, Soleuvre,	assesseur-assuré
M. Jean-Paul Sinner,	secrétaire



ENTRE:

X, veuve Y, née le [...], demeurant à [...],
appelante,
comparant par Maître Rachel Jazbinsek, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

ET:

la Caisse nationale d'assurance pension, établie à Luxembourg, représentée par son président
actuellement en fonction,
intimée,
comparant par Monsieur Maxime Obringer, attaché stagiaire, demeurant à Luxembourg.

Par requête entrée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 25 mars 2021, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 10 février 2021, dans la cause pendante entre elle et la Caisse nationale d'assurance pension, et dont le dispositif est conçu comme suit: Par ces motifs, le Conseil arbitral de la sécurité sociale, statuant contradictoirement et en premier ressort ; revu le jugement rendu contradictoirement entre parties par le Conseil arbitral de la sécurité sociale en date du 21 janvier 2020 ; déclare le recours de X veuve Y non fondé ; partant en déboute ; confirme la décision du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance pension du 20 septembre 2018.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 23 septembre 2021, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Rachel Jazbinsek, pour l'appelante, conclut en ordre principal à la réformation du jugement du Conseil arbitral du 10 février 2021; en ordre subsidiaire, elle demanda à voir formuler une question préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Monsieur Maxime Obringer, pour l'intimée, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 10 février 2021.

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:

X est la veuve de Y, décédé le [...]. De son vivant, Y a travaillé tant au Luxembourg qu'en France, pays de résidence des époux Y-X.

Par décision du 15 avril 2008, la demande en obtention d'une pension d'invalidité introduite au Luxembourg par Y a été rejetée. De même, par décision du 23 septembre 2015, la demande en obtention d'une pension de vieillesse de Y a été rejetée par la Caisse nationale d'assurance pension (ci-après la CNAP).

Depuis février 2015 jusqu'à son décès, Y était bénéficiaire d'une retraite pour inaptitude au travail en France.

En date du 19 mars 2018, X a introduit une demande en obtention de la pension de survie au Luxembourg, s'appuyant sur les dispositions de l'article 195 du code de la sécurité sociale.

Par décision du conseil d'administration du 20 septembre 2018, confirmant la décision présidentielle préalable, la CNAP a rejeté la demande. Le rejet est motivé par l'absence de la qualité d'assuré dans le chef de Y au cours des trois années ayant précédé son décès. La circonstance qu'il a bénéficié antérieurement du RMI et du RSA en France serait sans pertinence.

Par requête déposée en date du 5 octobre 2018 au siège du Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral), X a introduit un recours contre cette décision. Elle a principalement fait plaider que le RSA dont bénéficiait son époux en France avant d'y toucher une retraite pour inaptitude au travail est à assimiler au revenu minimum

garanti, respectivement au revenu d'inclusion sociale luxembourgeois par application du règlement (CE) 883/2004. Les périodes pendant lesquelles son époux a touché le RSA en France seraient dès lors à prendre en considération pour étendre la période de stage prévue à l'article 195 du code de la sécurité sociale. A titre subsidiaire, elle a soutenu que la retraite pour inaptitude au travail dont son époux était bénéficiaire en France est à assimiler à la pension de vieillesse de droit luxembourgeois, de sorte qu'elle aurait droit au bénéfice de la pension de survie sur base de cette retraite dont son époux bénéficiait au moment de son décès.

Par jugement du 21 janvier 2020, le Conseil arbitral a invité les parties à prendre position quant à l'applicabilité du règlement (CE) n° 883/2004 à la retraite personnelle au titre de l'inaptitude au travail de droit français dont bénéficiait Y et sur le caractère comparable de celle-ci à la pension de vieillesse, sinon d'invalidité de droit luxembourgeois.

Par jugement du 10 février 2021, le Conseil arbitral a rejeté le recours. Pour statuer dans ce sens, il a distingué et analysé les deux situations envisagées à l'article 195 du code de la sécurité sociale, à savoir celle dans laquelle le conjoint décédé était un assuré au moment de son décès et celle dans laquelle il était bénéficiaire d'une pension de vieillesse ou d'invalidité à cette date.

Dans le cadre de la première hypothèse correspondant à celle dans laquelle la qualité d'assuré de l'époux décédé est à considérer, il a estimé qu'en l'espèce l'époux décédé ne remplissait manifestement pas la condition de stage prévue à l'article 195 du code de la sécurité sociale puisqu'il n'a été affilié ni au Luxembourg ni en France pendant la période de référence de trois ans se situant entre le 21 février 2015 et le 20 février 2018. Le RSA payé en France aurait été payé en dehors de cette période de référence.

Quant à l'autre cas d'ouverture du droit à une pension de survie prévue à l'article 195 du code de la sécurité sociale, lorsque l'époux décédé était bénéficiaire d'une pension d'invalidité ou de vieillesse, le Conseil arbitral a analysé la retraite pour inaptitude au travail dont bénéficiait Y en France à partir du 1^{er} février 2015.

Le Conseil arbitral a retenu que le principe d'assimilation prévu à l'article 5 a) du règlement (CE) n° 883/2004 ne saurait s'appliquer puisqu'il en résulterait un résultat objectivement injustifié dans la mesure où « *l'application du principe de l'assimilation des prestations permettrait un dédoublement des revenus de substitution et procurerait au conjoint survivant une compensation financière même en l'absence de disparition de revenu dans un des Etats concernés* ». Il a ajouté que l'application du principe d'assimilation entraînerait une disparité avec le conjoint d'un défunt ayant réalisé l'ensemble de sa carrière au Luxembourg. Le Conseil arbitral a ensuite analysé la situation de la requérante sur base du principe de la totalisation des périodes d'assurance. Il a relevé que Y s'est vu refuser l'octroi d'une pension de vieillesse au Luxembourg pour ne pas justifier des mois d'assurance nécessaires pour avoir droit à une telle pension. Il en a déduit qu'aucun droit à une pension de vieillesse n'est né dans le chef du conjoint décédé au Luxembourg.

A titre superfétatoire, le Conseil arbitral a ajouté que la retraite pour inaptitude au travail dont bénéficiait Y en France ne saurait être assimilée à une pension de vieillesse de droit luxembourgeois au sens de l'article 195 du code de la sécurité sociale.

Par requête entrée en date du 25 mars 2021 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, X a régulièrement interjeté appel contre ce jugement. Elle estime avoir droit à la

pension de survie prévue à l'article 195 du code de la sécurité sociale au vu de la retraite pour inaptitude au travail dont bénéficiait son époux en France, cette retraite étant à assimiler à une pension de vieillesse au sens de l'article 195 du code de la sécurité sociale. Elle s'est prévalue de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne développée en la matière. A titre subsidiaire, elle s'est appuyée sur la qualité d'assuré de Y pour demander à voir faire droit à sa demande.

L'intimée conclut à la confirmation du jugement de première instance. Elle demande à voir rejeter d'emblée la demande basée sur la qualité d'assuré de Y, les conditions de l'article 195 du code de la sécurité sociale prévues pour ce cas de figure n'étant pas remplies. Quant au cas de figure correspondant à celui dans lequel le défunt était bénéficiaire d'une pension de vieillesse, la condition de stage serait sous-jacente et l'appelante ne saurait bénéficier d'une pension de survie faute par son époux d'avoir rempli les conditions pour toucher une pension de vieillesse au Luxembourg. Elle conteste encore que la retraite d'inaptitude au travail française puisse être assimilée à une pension de vieillesse ou à une pension d'invalidité luxembourgeoise. Elle invoque la disparité de traitement que la solution préconisée par l'appelante créerait en défaveur d'un salarié ayant accompli toute sa carrière au Luxembourg.

Il convient de rappeler que suivant les dispositions de l'article 195 du code de la sécurité sociale, le conjoint survivant a droit à une pension de survie à la condition qu'au jour de son décès, le conjoint ou partenaire décédé était soit bénéficiaire d'une pension de vieillesse ou d'invalidité attribuée en vertu du livre III du code de la sécurité sociale, soit revêtait la qualité d'assuré. Dans ce dernier cas de figure, il doit justifier d'une période d'affiliation de douze mois d'assurance au moins au titre des articles 171, 173 et 173 bis du code de la sécurité sociale pendant les trois années précédant son décès.

L'appelante se base principalement sur la qualité de bénéficiaire d'une retraite vieillesse en France de son époux décédé pour dire qu'elle a droit à une pension de survie au Luxembourg. Elle se base dès lors principalement sur la première hypothèse prévue à l'article 195 précité.

Cette argumentation s'appuie sur le principe d'assimilation des prestations prévu à l'article 5 point a) du règlement (CE) n° 883/2004 qui prévoit que :

« a) si en vertu de la législation de l'Etat membre compétent, le bénéfice de prestations de sécurité sociale ou d'autres revenus produit certains effets juridiques, les dispositions en cause de cette législation sont également applicables en cas de bénéfice de prestations équivalentes acquises en vertu de la législation d'un autre Etat membre ou de revenus acquis dans un autre Etat membre. »

C'est à tort que dans le cadre de l'application de ce principe, le Conseil arbitral s'est référé aux considérants 10 à 12 du règlement (CE) n° 883/2004 dans la mesure où ces considérants se rapportent à l'assimilation des faits et événements prévue au point b) de l'article 5 du même règlement et non pas à l'assimilation des prestations réglée au point a) de cet article.

Pour le surplus, quant à la notion et le contenu des termes « *prestations équivalentes* », il a été décidé par la Cour de justice de l'Union européenne que pour pouvoir être qualifiées de prestations équivalentes au sens de l'article 5 point a) du règlement (CE) n° 883/2004, les prestations en cause doivent poursuivre un même objectif (arrêt CJUE du 21 janvier 2016,

affaire C-453/14), ou, exprimé autrement, avoir une analogie fonctionnelle (conclusions de l'avocat général Yves BOT dans l'affaire C-453/2014, n° 53). Il est encore admis que l'application de la règle d'assimilation au sens de l'article 5 point a) du règlement (CE) n° 883/2004 peut être écartée s'il existe une justification objective de ne pas traiter les deux prestations de la même manière (arrêt CJUE du 21 janvier 2016, affaire C-453/14).

En l'espèce, avant d'analyser le caractère équivalent ou non des prestations en cause, il convient de considérer les circonstances spécifiques de la situation de l'appelante.

En effet l'époux décédé Y s'est vu refuser l'octroi d'une pension de vieillesse au Luxembourg, suivant une décision ayant acquis force de chose décidée. La pension de vieillesse a été refusée à Y après application du principe de totalisation des périodes d'assurance auxquelles il pouvait prétendre en France et au Luxembourg. Dans la mesure où il a donc été décidé de façon définitive au Luxembourg que l'époux décédé n'avait pas droit à une pension de vieillesse au sens de l'article 195 du code de la sécurité sociale, l'appelante, sa veuve, ne saurait prétendre à l'octroi d'une pension de survie par le biais d'une rente payée à l'époux décédé dans un autre Etat membre, en l'occurrence la France. En effet l'époux survivant ne saurait déduire plus de droits de la situation de son époux décédé au Luxembourg que ceux auxquels cet époux pouvait lui-même prétendre au regard des décisions définitivement acquises dans ce pays. Y s'étant vu refuser de façon définitive le droit au paiement d'une pension de vieillesse au Luxembourg, c'est à bon droit que le Conseil arbitral a décidé que le principe d'assimilation des prestations équivalentes ne peut aboutir à faire naître dans le chef de sa veuve des droits sur base d'une telle pension. Le droit au paiement d'une pension de vieillesse au Luxembourg ayant été définitivement et légitimement refusé, après totalisation des périodes d'assurance acquises en France et au Luxembourg, il existe une justification objective de refuser le paiement d'une pension de survie à l'appelante sur base de la retraite pour inaptitude au travail dont bénéficiait Y en France.

Il devient dès lors superfétatoire d'analyser le caractère équivalent ou non de la retraite pour inaptitude au travail servi en France à Y à une pension de vieillesse accordée au Luxembourg. Le même raisonnement s'applique concernant la pension d'invalidité qui a également fait l'objet d'un rejet définitif par l'organisme de sécurité sociale luxembourgeois compétent.

Concernant la demande de l'appelante à voir formuler une question préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne, elle doit être rejetée. Suivant l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la question de la formulation d'une question préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne par une juridiction nationale se pose lorsqu'une décision sur l'argument invoqué est nécessaire pour permettre à cette juridiction de rendre son jugement. Il est admis, même pour les juridictions qui ont une obligation de renvoi devant la Cour de justice de l'Union européenne suivant ledit article, ce qui n'est pas le cas du Conseil supérieur de la sécurité sociale, que cette obligation tombe lorsque la Cour de justice a déjà répondu dans un arrêt antérieur (Guide de la procédure de renvoi devant la Cour de justice UE).

En l'espèce, les critères devant guider le juge national dans l'appréciation de la notion de « *prestations équivalentes* » ont déjà été définis par la Cour de justice dans des décisions antérieures, citées ci-dessus. La question formulée par l'appelante concerne en réalité

l'application de ces critères à la situation spécifique de l'appelante, mission qu'il appartient à la juridiction nationale d'accomplir. Il n'y a dès lors pas lieu à formuler une question préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne.

A titre subsidiaire, l'appelante invoque la qualité d'assuré de Y pour voir faire droit à sa demande.

A ce sujet, il convient de renvoyer aux développements du jugement de première instance, le Conseil arbitral ayant fait une juste et exhaustive analyse de la situation de l'appelante à ce sujet. Il a ainsi constaté à juste titre que la période de référence à prendre en considération par application de l'article 195 se situe entre le 21 février 2015 et le 20 février 2018 pendant laquelle Y n'a bénéficié d'aucune affiliation au sens des articles 171, 173 et 173 bis du code de la sécurité sociale. Il convient d'ajouter que l'appelante n'établit pas que la retraite pour inaptitude au travail dont bénéficiait Y en France depuis février 2015 lui a conféré la qualité d'assuré au sens de cet article et des critères y définis. C'est encore à bon droit, pour les motifs développés dans son jugement, que le Conseil arbitral a refusé l'extension de la période de référence dès lors que les revenus dont se prévaut l'appelante pour justifier cette extension n'ont pas été payés pendant la période de référence.

L'appel n'est dès lors pas fondé et le jugement de première instance est à confirmer.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

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

reçoit l'appel en la forme,

le déclare non fondé,

confirme le jugement entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 25 octobre 2021 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Monsieur Jean-Paul Sinner, secrétaire.

Le Président,
signé: Harles

Le Secrétaire,
signé: Sinner