

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du dix juillet deux mille vingt-trois

Composition:

Rita BIEL, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Michèle RAUS, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Laurent LUCAS, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Carine MAITZNER, juriste, Luxembourg,	assesseur-employeur
Jean-Claude DELLERE, retraité, Lannen,	assesseur-assuré
Jean-Paul SINNER,	secrétaire



ENTRE:

X, né le [...], demeurant à [...],
appelant,
assisté de Maître Nicolas DECKER, avocat à la Cour, demeurant à Bridel;

ET:

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

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 1^{er} mars 2023, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 26 janvier 2023, dans la cause pendante entre lui 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 ; reçoit le recours en la forme ; le dit non fondé ; partant, le rejette.* »

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 12 juin 2023, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Nicolas DECKER, pour l'appelant, conclut à la réformation du jugement du Conseil arbitral du 26 janvier 2023.

Maxime OBRINGER, pour l'intimée, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 26 janvier 2023.

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 du 24 septembre 2020, le conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance pension (ci-après la CNAP), confirmant une décision présidentielle du 9 mars 2020, a rejeté la demande introduite le 8 novembre 2019 par X tendant à l'achat rétroactif de périodes d'assurance, au motif que X ne satisfait pas aux dispositions de l'article 174 du code de la sécurité sociale.

Par requête déposée au Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) le 28 octobre 2020, X a dirigé un recours contre la décision du conseil d'administration de la CNAP du 24 septembre 2020, à l'appui duquel il a fait valoir qu'il était en prison pendant environ 28 ans, qu'il travaillait au Centre pénitentiaire de Luxembourg et y fut rémunéré conformément au règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires, mais que bien que rémunéré, il n'aurait pas été affilié au régime d'assurance pension, nonobstant les dispositions de l'article 170 du code de la sécurité sociale que « *toutes les personnes qui exercent au Grand-Duché de Luxembourg contre rémunération une activité professionnelle (...) pour le compte d'autrui* » sont assurées obligatoirement dans le cadre d'un régime général d'assurance pension en cas de vieillesse, de sorte qu'il aurait été privé du droit de se constituer une carrière d'assurance pendant ces années d'emprisonnement. Soutenant, d'une part, qu'il n'aurait pas abandonné son activité professionnelle pendant la durée de sa détention puisqu'il aurait travaillé et perçu un salaire et qu'au moment du dépôt de la demande, résident, âgé de moins de 65 ans et affilié pendant au moins 12 mois, il aurait rempli les conditions de l'article 174, alinéa 1^{er}, du code de la sécurité sociale et, d'autre part, que l'interprétation faite par la CNAP de cette disposition légale serait contraire à la fois à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, puisque le droit à une assurance pension de vieillesse constituerait un droit patrimonial au sens de l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 de la CEDH, et à l'article 10 *bis* de la Constitution, il a conclu à la réformation de la décision de refus de la CNAP.

Le Conseil arbitral a, par jugement du 26 janvier 2023, déclaré le recours non fondé. Pour

statuer en ce sens, le Conseil arbitral a retenu qu'il est constant en cause que X n'avait pas abandonné son activité professionnelle pour des raisons familiales, mais en raison de l'exécution en milieu carcéral des peines pénales privatives de liberté auxquelles il avait été condamné, tout comme il n'a pas été affilié à un régime de pension étranger non visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale, respectivement à un régime de pension d'une organisation internationale prévoyant un forfait de rachat ou d'un équivalent actuariel.

Il a poursuivi que dans l'état actuel du droit, le cas de l'assuré ne peut être subsumé sous aucune des hypothèses légalement prévues, de sorte qu'il ne saurait être reproché à la CNAP d'avoir mal interprété les dispositions de l'article 174, alinéa 1^{er}, du code de la sécurité sociale. Il a encore relevé que la partie requérante ne précise pas en quoi l'article 174, alinéa 1^{er}, du code de la sécurité sociale serait contraire à l'article 10 *bis* de la Constitution et il a conclu qu'indépendamment donc de toutes les considérations des parties relatives à des questions touchant à l'affiliation de l'assuré ou à la qualification des indemnités perçues et des travaux prestés par lui à l'occasion de l'exécution de ses condamnations pénales, l'assuré ne remplit pas les conditions posées par l'article 174, alinéa 1^{er}, du code de la sécurité sociale nécessaires pour l'admission au bénéfice de l'achat rétroactif de périodes d'assurances.

Par requête déposée le 1^{er} mars 2023 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, X a régulièrement interjeté appel contre le prédit jugement. Il réitère avoir été emprisonné de 1979 à 1983, du 1^{er} octobre 1985 au 29 septembre 2008 et du 28 mai 2010 au 31 juillet 2010 et avoir travaillé, pendant les périodes du 10 novembre 1985 au 10 novembre 1986 et de mars 1990 à janvier 2014, au Centre pénitentiaire de Luxembourg pour le compte de la société A et à l'atelier de reliure, à l'atelier du Centre pénitentiaire de Givenich et auprès de l'association B. Il aurait été rémunéré conformément au règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires, il n'aurait toutefois pas été affilié ni à l'assurance maladie ni à l'assurance pension, nonobstant les dispositions de l'article 170 du code de la sécurité sociale selon lesquelles « *sont assurées obligatoirement dans le cadre d'un régime général d'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie, toutes les personnes qui exercent au Grand-Duché de Luxembourg contre rémunération une activité professionnelle (...) pour le compte d'autrui* ». En se référant à un arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 12 février 2015, il soutient que le droit à une pension de vieillesse constitue un droit patrimonial. Il remplirait les conditions des articles 170 et 174 du code de la sécurité sociale. Il considère que l'interprétation faite par la CNAP, approuvée aux termes du jugement déféré, serait contraire à la Convention européenne des droits de l'homme et contreviendrait, en outre, à l'article 10*bis* de la Constitution, en ce qu'il n'y aurait aucune justification raisonnable pour différencier une personne qui abandonne ou réduit son activité professionnelle pour des raisons familiales de celle qui se trouve en détention. Par réformation, il conclut donc à voir dire fondée sa demande en admission d'un achat rétroactif de périodes d'assurance pension.

La partie intimée conclut à la confirmation du jugement pour les motifs y exposés. X ne remplirait pas les conditions prévues par l'article 174, alinéa 1^{er}, du code de la sécurité sociale, en ce qu'il n'aurait pas abandonné ses activités professionnelles pour des raisons familiales. L'arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 12 février 2015

invoqué par X à l'appui de son appel ne serait pas transposable aux faits de la cause, en ce que X n'a pas été bénéficiaire d'une pension au moment de son incarcération. Il résulterait encore de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que la non-affiliation d'un détenu au régime de pension pour le travail accompli en prison ne constituerait pas une violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

D'emblée, il convient de relever que l'appelant souligne qu'il n'entend pas revendiquer une pension, mais effectuer un achat rétroactif de périodes d'assurance.

L'article 174, alinéa 1^{er}, dans sa teneur applicable, du code de la sécurité sociale dispose que *« les personnes qui ont, soit abandonné ou réduit leur activité professionnelle pour des raisons familiales, soit quitté un régime de pension étranger non visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale ou un régime de pension d'une organisation internationale prévoyant un forfait de rachat ou d'un équivalent actuariel peuvent couvrir ou compléter les périodes correspondantes par un achat rétroactif sur une même période, à condition qu'elles résident au Grand-Duché de Luxembourg, qu'elles aient été affiliées au titre de l'article 171 pendant au moins douze mois et qu'au moment de la demande elles n'aient ni dépassé l'âge de soixante-cinq ans ni droit à une pension personnelle »*.

Cet article prévoit l'achat rétroactif de périodes dans deux situations spécifiques non cumulatives, à savoir (i) en cas d'abandon ou de réduction de l'activité professionnelle pour des raisons familiales ou (ii) en cas de désaffiliation d'un régime de pension étranger non visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale ou d'un régime de pension d'une organisation internationale prévoyant un forfait de rachat ou d'un équivalent actuariel.

La personne qui se trouve dans l'une de ces situations spécifiques peut procéder à un achat rétroactif lorsqu'au jour de sa demande, elle remplit également les conditions de résidence au Luxembourg, d'affiliation pendant au moins douze mois au titre de l'article 171 du code de la sécurité sociale, de limite d'âge et d'absence de droit à une pension personnelle.

En l'espèce, il est constant en cause que X n'a pas abandonné son activité professionnelle pour des raisons familiales et qu'il n'a pas été désaffilié d'un régime de pension étranger non visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale ou d'un régime de pension d'une organisation internationale prévoyant un forfait de rachat ou d'un équivalent actuariel.

A l'instar de la juridiction de première instance, le Conseil supérieur de la sécurité sociale constate donc que l'appelant ne répond à aucune des situations spécifiques visées par le texte de loi.

Concernant l'argumentation de X que c'est à tort qu'il n'a pas été affilié au régime d'assurance pension pendant son incarcération, bien qu'il ait travaillé aux Centres pénitentiaires respectivement de Luxembourg et de Givenich et touché un salaire, il convient de relever que le travail pénitentiaire, qui selon les dispositions de l'article 289 du règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires est obligatoire pour les condamnés criminels et correctionnels, ne tombe pas sous le champ d'application de l'article 170 du code de la sécurité sociale disposant que *« toutes les personnes qui exercent au Grand-Duché de Luxembourg contre rémunération une activité professionnelle (...) pour le compte d'autrui »* sont assurées obligatoirement dans le cadre d'un régime général d'assurance pension en cas de vieillesse, en ce que le travail pénitentiaire n'est

pas assimilable à une activité professionnelle au sens de l'article 170 précité, mais relève d'un régime particulier. La conclusion que le travail pénitentiaire ne tombe pas sous le champ d'application de l'article 170 du code de la sécurité sociale se dégage encore de la constatation que l'article 91 du code de la sécurité sociale précise expressément que les détenus occupés par l'administration pénitentiaire sont assurés dans le cadre des régimes spéciaux d'assurance accident, précision qui n'aurait pas été nécessaire si le travail pénitentiaire devait être considéré *de facto* comme une « *activité professionnelle* ».

La Cour européenne des droits de l'homme a, par ailleurs, décidé dans un arrêt du 7 juillet 2011 dans une affaire *Stummer c. Autriche* que la non-affiliation d'un détenu au régime de pension pour le travail accompli en prison était conforme à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Cour a conclu plus spécifiquement à la non-violation de l'article 14 (interdiction de discrimination), combiné à l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété) et à la non-violation de l'article 4 (interdiction de l'esclavage et du travail forcé).

Concernant l'argumentation de X que l'interprétation faite par la CNAP, approuvée par le Conseil arbitral, contreviendrait à l'article 10 *bis* de la Constitution, il convient de rappeler que le principe de l'égalité de traitement est compris comme interdisant le traitement de manière différente des situations similaires, à moins que la différenciation soit objectivement justifiée.

La loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle prévoit, à son article 6, que « *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. Une juridiction est dispensée de saisir la Cour Constitutionnelle lorsqu'elle estime que: a) une décision sur la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement; b) la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement; c) la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet* ».

Aux termes de cet article, il n'appartient pas aux juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif de trancher elles-mêmes des problèmes de conformité d'une loi à la Constitution. Elles doivent saisir la Cour Constitutionnelle, sauf si elles estiment qu'une des trois exceptions prévues aux points a), b) et c) de l'article 6 précité est donnée.

Il convient de relever que la Cour Constitutionnelle décide de façon constante « *que la mise en œuvre de la règle constitutionnelle de l'égalité suppose que les catégories de personnes entre lesquelles une discrimination est alléguée se trouvent dans des situations comparables au regard de la disposition légale critiquée* » et « *que le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents, à condition que la différence instituée procède de disparités objectives et qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnelle à son but* » (Cour Constitutionnelle, 5 juillet 2019, n°149 du registre).

L'appréciation de la conformité d'une loi à l'article 10 *bis* de la Constitution suppose donc de déterminer, d'une part, si les situations donnant lieu à un traitement différent sont comparables, question qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier et, d'autre part, dans l'affirmative, si cette différence de traitement est justifiable, question qui relève de l'appréciation de la Cour Constitutionnelle.

La Cour de cassation, dans un arrêt du 18 juin 2020, n°85/2020, a réaffirmé le principe que « *face au constat que les deux situations [dont une discrimination alléguée est déduite] ne sont pas comparables* », les juges du fond peuvent conclure que la question préjudicielle soulevée est dénuée de tout fondement sans violer l'article 6 de la loi modifiée du 27 juillet 1997.

En l'espèce, l'article 174, alinéa 1^{er}, du code de la sécurité sociale vise la situation d'une personne qui a réduit ou abandonné son activité professionnelle pour des raisons familiales. Il s'agit d'une personne ayant de son plein gré, partant volontairement, pour des raisons tirées de sa vie privée pris la décision de réduire ou d'abandonner son activité professionnelle afin de se consacrer à sa famille. L'objectif de la loi ayant été de permettre à ces personnes, désormais sans revenu ou avec un salaire réduit, de se constituer avec le rachat une carrière de pension et d'encourager ainsi la possibilité de se consacrer à sa famille. La situation de X est une autre, en ce qu'il n'a pas volontairement abandonné son activité professionnelle mais que cet abandon est dû à son incarcération. L'abandon de son activité professionnelle lui a donc été imposé et cet abandon ne s'inscrit pas dans un contexte familial.

Dès lors les situations en cause ne sont pas comparables et il y a lieu de considérer qu'il n'y a pas lieu de saisir la Cour Constitutionnelle, la question de constitutionnalité afférente étant dénuée de tout fondement.

En ce qui concerne la prétendue violation du droit de propriété, l'article 1^{er} du Protocole additionnel 1 à la CEDH dispose que toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

S'il est exact, tel que relevé par X, qu'il a été retenu aux termes d'un arrêt rendu par le Conseil supérieur de la sécurité sociale en date du 12 février 2015 que la disposition de l'ancien article 210 (abrogé par une loi du 9 août 2018) du code de la sécurité sociale, qui a prévu la suspension du versement de la pension de vieillesse du détenu condamné à purger une peine privative de liberté supérieure à un mois, avait pour conséquence de priver le détenu de son droit patrimonial, les faits de la cause sont néanmoins différents en l'occurrence, en ce que X ne bénéficiait pas d'une pension de vieillesse durant la période de son incarcération, de sorte qu'il ne saurait invoquer une atteinte à son droit patrimonial. Si la privation définitive de manière automatique, suite à une condamnation pénale, d'une pension de retraite constitue une atteinte à la substance du droit de propriété, cette conclusion n'est cependant pas transposable à la possibilité d'admission d'un achat rétroactif de périodes d'assurance-pension.

Au vu des développements qui précèdent, l'appel de X est à déclarer non fondé.

Le jugement déferé est donc à confirmer.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

reçoit l'appel en la forme,
déclare l'appel non fondé,
confirme le jugement entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 10 juillet 2023 par le Président Rita BIEL, en présence de Jean-Paul SINNER, secrétaire.

Le Président,
signé: BIEL

Le Secrétaire,
signé: SINNER