

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du quinze février deux mille vingt-quatre

Composition:

Mylène REGENWETTER, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Michèle RAUS, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Vincent FRANCK, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Kevin PIRROTTE,	secrétaire



ENTRE:

la **CAISSE POUR L'AVENIR DES ENFANTS**, établie à Luxembourg, représentée par son président actuellement en fonction, appelante,
comparant par **RODESCH Avocats** à la Cour, société à responsabilité limitée, inscrite sur la liste V du Barreau de Luxembourg, établie à Luxembourg, représentée par Maître Betty **RODESCH**, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

ET:

X, né le [...], et son épouse **Y**, née le [...], les deux demeurant à [...], intimés,
comparant par Maître Alex **ENGEL**, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 30 mai 2023, la Caisse pour l'avenir des enfants a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 14 avril 2023, dans la cause pendante entre elle et X et son épouse 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, déclare le recours recevable, quant au fond, y fait droit en ce qu'il tend à voir exclure les allocations familiales supplémentaires de droit belge du calcul des allocations différentielles servies sous la législation luxembourgeoise : réforme la décision entreprise et renvoie le dossier en prosécution de cause devant la Caisse pour l'avenir des enfants* ».

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 25 janvier 2024, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Betty RODESCH, pour l'appelante, entendue en ses conclusions.

Maître Alex ENGEL, pour les intimés, entendu en ses conclusions.

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

X et Y (ci-après les époux X-Y) font grief à une décision présidentielle de la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après la CAE) du 3 février 2022, confirmée le 10 mai 2022 par le conseil d'administration de la CAE, portant rejet de leurs contestations du montant de l'allocation familiale différentielle calculée au profit de leurs enfants A et B.

Statuant sur le recours formé par les époux X-Y contre cette décision, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) l'a, par jugement du 14 avril 2023, déclaré fondé et a, par réformation, dit qu'il y a lieu d'exclure les allocations familiales supplémentaires de droit belge du calcul des allocations différentielles servies sous la législation luxembourgeoise.

Pour statuer en ce sens, la juridiction a notamment fait valoir que l'allocation familiale supplémentaire servie sous la législation belge résultant du handicap d'ordre physique ou mental de l'enfant n'a pas la même base de calcul que l'allocation luxembourgeoise et qu'elle ne répond pas aux mêmes conditions d'octroi de sorte qu'il existe suffisamment d'indicateurs que l'allocation familiale supplémentaire de droit belge revêt une nature différente de celle des allocations familiales ordinaires de droit luxembourgeois. La juridiction poursuit que cette allocation familiale couvre des besoins extraordinaires propres sans rapport avec les besoins quotidiens, domestiques, scolaires ou médicaux usuels et que c'est partant à tort qu'elle a été prise en compte pour le calcul des allocations différentielles servies sous la législation luxembourgeoise. Selon le Conseil arbitral, l'extraction de leur calcul ne se heurte pas à la prohibition du cumul de prestations de même nature visée à l'article 10 du règlement (CE) No. 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

La juridiction de première instance considère par ailleurs que ce constat s'impose en vertu, tantôt de l'article 4 du règlement (CE) No. 883/2004 traitant de l'égalité de traitement en termes de droits et d'obligations entre ressortissants nationaux et personnes auxquelles ce règlement s'applique, tantôt de l'article 7 relatif à la levée des clauses de résidence, tantôt encore de

l'article 7 du règlement (UE) N° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union en ce qu'il impose l'égalité de traitement en matière d'avantages sociaux entre le travailleur ressortissant d'un Etat membre et le travailleur national.

Par requête déposée le 30 mai 2023 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, la CAE a interjeté appel contre ce jugement et demande, par réformation, l'entérinement de la décision de son conseil d'administration prise en séance du 28 avril 2022 et datée au 10 mai 2022.

Après avoir exposé en détail la situation factuelle de l'espèce, la CAE tient à préciser que les deux enfants A et B ne sont pas bénéficiaires de l'allocation spéciale supplémentaire d'après les dispositions luxembourgeoises laquelle n'est versée que pour un enfant souffrant d'un handicap de plus 50% par rapport à un enfant sain du même âge. La demande afférente introduite auprès de la CAE le 15 avril 2021 par les époux X-Y a été rejetée sur base d'une expertise médicale non entreprise. En Belgique par contre, les deux enfants ont, depuis juillet 2021, eu droit à une allocation supplémentaire en raison de leurs besoins spécifiques, mais cette allocation serait de même nature que l'allocation familiale de base en ce qu'elle tendrait aussi à compenser les charges de famille, partant répondrait également au même objectif et à la même finalité.

L'appelante critique les déductions tirées par le juge de première instance de l'arrêt WIERING de la CJUE du 8 mai 2014 en ce que, après avoir rappelé que « *les prestations de sécurité sociale doivent être regardées, indépendamment des caractéristiques propres aux différentes législations nationales, comme étant de même nature lorsque leur objet et leur finalité ainsi que leur base de calcul et leurs conditions d'octroi sont identiques* », le Conseil arbitral se focaliserait notamment sur le calcul et les conditions d'octroi pour caractériser une prestation de nature différente. Il serait évident que la CJUE n'aurait laissé planer aucun doute, et ce même depuis son arrêt KNOCH du 8 juillet 1992 (C-102/91, point 42), que « *compte tenu des nombreuses différences qui existent entre les régimes nationaux de sécurité sociale, l'exigence d'une similitude complète dans les bases de calcul et les conditions d'octroi aurait pour conséquence que l'application de l'interdiction du cumul contenue à l'article 12 serait considérablement réduite. Un tel effet irait à l'encontre de l'objectif de cette interdiction, à savoir éviter des cumuls non justifiés de prestations sociales.* » Par ailleurs, cette interprétation serait à l'origine d'une proposition du Conseil européen sur base d'un dossier interinstitutionnel n°2016/0397 du 7 décembre 2017 ayant pour objet de faciliter la mise en œuvre en modifiant le règlement (CE) n°883/2004 et le règlement (CE) n°987/2009 fixant les modalités d'application du premier afin d'inclure un « *considérant 35-a et un considérant 35 bis* » de nature à apporter des précisions en présence de nombreuses prestations familiales variant entre pays membres. Ainsi les Etats-membres seraient invités, suite à l'arrêt WIERING précité, à distinguer entre prestations parentales, destinées à contribuer au maintien des conditions d'existence de la famille en cas de cessation temporaire, totale ou partielle de l'activité professionnelle des parents pour les besoins de l'éducation de leurs enfants en bas âge et prestations familiales visant à permettre aux parents de couvrir les frais liés aux besoins de l'enfant sans opérer de distinction entre sous-catégories impossibles à gérer au vu du grand nombre de prestations familiales spécifiques prévues dans chaque Etat membre.

La CAE fournit le libellé de la modification de l'article 68 du règlement (CE) n°883/2004 tenant

compte des enseignements à tirer de l'arrêt WIERING et lesquels différeraient de ceux en tirés par le premier juge alors qu'il serait prévu un alinéa 2 bis) au libellé suivant « *aux fins du calcul du complément différentiel concernant les prestations familiales visées au paragraphe 2, il est établi deux catégories de prestations de même nature :*

- a) *Les prestations familiales en espèces destinées en premier lieu à remplacer, en partie ou en totalité, des revenus non perçus par une personne, ou des revenus qu'elle ne peut pas percevoir du fait qu'elle se consacre à l'éducation d'un enfant ;*
et
- b) *Toutes les autres prestations familiales ».*

L'appelante poursuit que sa décision de calcul de l'allocation différentielle tenant compte de l'allocation familiale supplémentaire belge (ci-après AFS) pour l'inclure dans les allocations familiales en tant que prestations visant à compenser les frais occasionnés par la présence de l'enfant avec handicap s'inscrirait partant dans la logique du législateur européen tel qu'il entendrait voir appliquer la problématique en question à la suite de l'arrêt WIERING. Elle s'oppose au paiement d'une quelconque indemnité de procédure à la partie intimée alors qu'elle n'aurait qu'usé de son droit de faire clarifier l'interprétation à donner aux textes applicables à la lumière de la jurisprudence européenne et de leur future orientation générale.

La partie intimée demande la confirmation du jugement entrepris pour les motifs y déduits. Elle donne à considérer que la CAE, également en instance d'appel, ne pourrait toujours pas faire valoir de base légale pour légitimer son calcul du complément différentiel et plus particulièrement pour lui permettre de déduire le montant de l'AFS belge. Il serait culoté de la CAE de se référer sous cet aspect à un dossier interinstitutionnel datant de 2016/2017 sans aucune valeur légale, dont le contenu serait par ailleurs resté sans conséquence généralement quelconque depuis des années. Il suffirait de faire appel au bon sens pour se rendre à l'évidence que confirmer la démarche de la CAE reviendrait à discriminer la partie intimée dans la mesure où l'allocation handicap spéciale allouée à Luxembourg pour un enfant ne serait pas déduite de l'allocation familiale de base servie au Luxembourg pour cet enfant. La partie intimée sollicite tant pour la première instance, que pour l'instance d'appel une indemnité de procédure respectivement de 2.500 euros et de 1.500 euros alors qu'il serait inéquitable de lui faire supporter l'intégralité des frais exposés pour rentrer dans son droit.

Le règlement (CE) n°883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale définit le terme « *prestations familiales* » comme toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille, à l'exclusion des avances sur pensions alimentaires et des allocations spéciales de naissance ou d'adoption visées à l'annexe I.

Dans le cas d'espèce, X, de nationalité belge, travaille au Luxembourg et habite avec son épouse et ses deux enfants en Belgique, à Habay-La-Neuve. Pour déterminer quel pays est compétent pour verser des allocations familiales, l'article 68 du règlement (CE) 883/2004 établit des règles de priorité et si la Belgique est compétente pour verser les prestations familiales dans ce cas, le droit aux prestations luxembourgeoises est suspendu, sauf si l'allocation versée par la Belgique est plus petite que celle que le Luxembourg verserait pour le même enfant, dans ce cas le Luxembourg paie la différence entre l'allocation belge et luxembourgeoise, donc le « *complément différentiel* ».

Z verse des allocations familiales pour les deux enfants A et B comprenant, depuis juillet 2021,

une allocation « *handicapé* » qui est un supplément accordé aux parents d'un enfant âgé de 0 à 21 ans et atteint d'un handicap ou d'une affection et ce supplément, tel que renseigné par la caisse afférente, s'ajoute aux allocations familiales de base. Il se dégage des pièces versées que les deux enfants sont titulaires de ce supplément où il est renseigné que « *dans le mode de calcul actuel du supplément pour les enfants atteints d'une affection, ce qui est le cas de A et B, le montant de l'allocation familiale dépend de la gravité des conséquences de l'affection* ».

Il se pose partant la question si la CAE, pour calculer le complément différentiel, peut tenir compte de l'intégralité des allocations familiales versées par la Belgique pour un enfant à savoir l'allocation familiale de base à laquelle se rajoute le supplément « *handicapé* », ce qui est le cas du moment que ces deux allocations peuvent être qualifiées de prestations de même nature destinées à servir de compensation à des charges ou à un entretien ordinaire de l'enfant.

Pour décider que les deux allocations ne revêtent pas une nature identique, la juridiction de première instance s'est appuyée sur l'arrêt WIERING pour retenir que « *des prestations de sécurité sociale doivent être regardées, indépendamment des caractéristiques propres aux différentes législations nationales, comme étant de même nature lorsque leur objet et leur finalité ainsi que leur base de calcul et leurs conditions d'octroi sont identiques* » en remarquant notamment que pour ce qui est de cette allocation « *handicapé* », ni la base de calcul, ni les conditions d'octroi sont identiques, notre législation exigeant pour l'attribution d'une telle allocation un taux de déficience permanent de l'enfant d'au moins 50% par rapport à un enfant du même âge qui ne souffre pas du handicap en question.

S'il est exact, tel qu'exposé en détail par la CAE à l'appui de son appel, que le comité des représentants permanents du Conseil de l'Union européenne, dans le souci d'améliorer l'applicabilité du règlement (CE) n°883/2004 suite à l'arrêt WIERING et afin de tenir compte de la nature particulière des différentes prestations familiales des Etats-membres, a recommandé dans un rapport daté au 1^{er} décembre 2017 d'établir une distinction entre deux catégories de prestations familiales :

- « a) *Les prestations familiales en espèces destinées en premier lieu à remplacer, en partie ou en totalité, des revenus non perçus par une personne, ou des revenus qu'elle ne peut pas percevoir du fait qu'elle se consacre à l'éducation d'un enfant ; et*
- b) *toutes les autres prestations familiales* »,

toujours est-il que la partie intimée argumente à juste titre que ces recommandations n'ont pas été transposées en droit européen. S'y ajoute qu'il est possible qu'elles ne le soient jamais ou qu'elles ne le seront que partiellement. Par ailleurs, il se dégage du préambule de ce rapport que la Commission européenne a soumis le 16 décembre 2016 cette proposition visant à modifier le règlement (CE) n°883/2004, partant à l'heure actuelle, le texte n'est pas modifié et la démarche de la CAE consistant à prendre pour acquis la répartition des prestations familiales en ces deux catégories précitées afin de justifier la déduction et partant son calcul du complément différentiel ne repose sur aucune base légale.

Si certes la CJUE a fait valoir notamment dans l'arrêt KNOCH du 8 juillet 1992 (C-102/91) que « *l'exigence d'une similitude complète dans les bases de calcul et les conditions d'octroi aurait pour conséquence que l'application de l'interdiction du cumul serait considérablement réduite et qu'un tel effet irait à l'encontre de l'objectif d'éviter des cumuls non justifiés de prestations sociales* », toujours est-il que la CJUE a, dans l'arrêt WIERING précité, néanmoins

repris, tel que relevé par le juge de première instance, que la prestation est de même nature lorsque leur objet et leur finalité ainsi que leur base de calcul et leurs conditions d'octroi sont identiques. Donc quid à ne pas devoir retrouver une complète similitude, toujours est-il qu'en l'espèce le Conseil supérieur ne peut que se rallier aux développements de la juridiction de première instance par rapport aux différences objectives notables entre les prestations, dont les conditions d'octroi, qu'elle a à suffisance caractérisées notamment pour conclure que *« l'octroi d'une allocation familiale supplémentaire de droit belge répond à des critères, des conditions et une instruction médico-administrative bien précis, à l'instar de l'allocation spéciale supplémentaire luxembourgeoise, laquelle répond à un taux de déficience permanent d'au moins 50% par rapport à un enfant du même âge qui ne souffre pas du handicap en question, que l'attribution de l'allocation spéciale supplémentaire de droit luxembourgeois est conditionnée à l'attribution des allocations familiales proprement dites pour le compte de l'enfant concerné et que pour une situation interne, c'est-à-dire une situation impliquant un enfant souffrant d'un handicap qui possède son domicile et sa résidence au Luxembourg, un cumul entre les allocations familiales proprement dites et l'allocation spéciale supplémentaire, laquelle, dans son principe, est suffisamment comparable à l'allocation d'handicapé belge de par son objet et sa finalité, est possible sans déduction, ni réduction du montant cumulé »*.

La CAE n'a, en instance d'appel, pas autrement invalidé cette argumentation, se concentrant à exposer en détail les modifications du règlement (CE) n°883/2004 proposées, opérant une classification en deux catégories de prestations, et envisagées éventuellement dans le futur.

C'est partant à juste titre que le Conseil arbitral a retenu que par rapport au texte actuel et la jurisprudence WIERING, l'extraction de l'AFS belge du calcul du complément différentiel servi sous la législation luxembourgeoise ne se heurte pas à la prohibition du cumul de prestations de même nature visée à l'article 10 du règlement (CE) n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

La demande de la partie intimée en obtention d'une indemnité de procédure pour les deux instances est à rejeter pour défaut de base légale. En effet, par arrêt de la Cour constitutionnelle du 25 novembre 2022, n° 00173 du registre, l'article 455 (1) du code de la sécurité sociale, en application duquel le règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1993 déterminant la procédure à suivre devant le Conseil arbitral et le Conseil supérieur a été pris, a été déclaré non conforme à la constitution. L'article 29 du règlement qui renvoie aux règles du nouveau code de procédure civile, dont l'article 240 de ce code ayant trait à l'indemnité de procédure, ne peut plus trouver application.

Il y a partant lieu de déclarer l'appel de la CAE non fondé et de confirmer le jugement entrepris.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant sur le rapport oral du magistrat désigné et contradictoirement à l'égard des parties en cause,

reçoit l'appel en la forme,

le dit non fondé,

confirme le jugement entrepris,

rejette la demande de la partie intimée en obtention d'une indemnité de procédure pour la première instance et pour l'instance d'appel.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 15 février 2024 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Tamara SCHIAVONE, secrétaire.

Le Président,
signé : REGENWETTER

Le Secrétaire,
signé : SCHIAVONE