

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du dix-sept octobre deux mille vingt-quatre

Composition:

Mylène REGENWETTER, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Anne-Françoise GREMLING, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Martine DISIVISCOUR, 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 S. à r. l., établie et ayant son siège social à Luxembourg, inscrite sur la liste V du Barreau de Luxembourg, représentée aux fins de la présente procédure par Maître Betty RODESCH, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

ET:

X, née le [...], demeurant [...],
intimée,
comparant par Maître Michel KARP, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 6 juin 2024, la Caisse pour l'avenir des enfants a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 19 avril 2024, dans la cause pendante entre elle et X, 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, déclare le recours fondé et y fait droit : 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 26 septembre 2024, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

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

Maître Michel KARP, pour l'intimée, 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 :

Par décision du conseil d'administration de la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après la CAE), prise en sa séance du 15 décembre 2022, confirmant la décision présidentielle préalable du 26 août 2022, la demande en obtention d'allocations familiales introduite le 18 août 2022 par X pour sa fille A, née le [...], a été refusée au motif que la famille est bénéficiaire d'une protection temporaire délivrée par le Ministère des affaires étrangères et européennes et qu'en l'absence d'une autorisation de séjour, la condition du domicile légal n'est pas remplie.

Saisi d'un recours de X tendant à la réformation de la décision entreprise, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) l'a, par jugement du 19 avril 2024, déclaré fondé.

Pour statuer en ce sens, la juridiction a rappelé la teneur de l'article 269, (1), 2^e alinéa, point b) et (2) du code de la sécurité sociale pour relever que la famille X, ressortissants ukrainiens, bénéficie d'une protection temporaire reconduite jusqu'au 4 mars 2025 et que la famille « *n'a cessé de manifester son intention de fixer au Luxembourg son principal établissement de façon permanente et complète, sans qu'il ne puisse être exigé de leur part d'y fixer leur principal établissement de façon définitive, alors même que d'une part, le sieur X s'est entretemps engagé dans une relation de travail et que la dame X s'est vu accorder une bourse pour études supérieures au Luxembourg pour l'année académique 2023-2024, et que d'autre part, l'enfant A y a poursuivi sa scolarité sans interruption depuis l'année 2021/2022, de sorte que la présence au Luxembourg des membres de la famille n'a été ni passagère, ni provisoire, mais qu'elle est constitutive d'une résidence et d'une installation intentionnelles et durables (...)* ».

La CAE a interjeté appel le 6 juin 2024 pour demander la réformation de ce jugement. Elle réaffirme que la protection temporaire délivrée à la partie intimée n'implique pas que la condition du domicile légal serait remplie. L'appelante reproche ainsi aux juges de première instance d'effectuer un amalgame entre les conditions de résidence et de domicile. Elle se réfère à l'article 72 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire précisant que la protection afférente ne confère pas un droit au séjour

conformément à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers. Un titre de séjour, en application de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, serait nécessaire pour tout ressortissant de pays tiers souhaitant s'établir au Luxembourg et la protection provisoire ne se confondrait pas avec un titre de séjour, seul cas d'ouverture du droit aux allocations familiales si les autres conditions s'avèrent remplies. La CAE donne encore à considérer que les familles ukrainiennes ayant changé de statut pour avoir demandé et obtenu une autorisation de séjour permanent disposent de ce fait d'un titre de séjour permanent et par conséquent d'un domicile légal de sorte que les allocations familiales sont payées par la CAE. Cette situation ne serait pas identique à celle des familles ukrainiennes bénéficiant de la procédure exceptionnelle urgente de la protection temporaire leur conférant certes un séjour légal et régulier dans l'Etat d'accueil, mais visant le retour dans des conditions sûres et durables dans leur pays d'origine.

X demande la confirmation du jugement entrepris pour les motifs y consignés et réexpose sa situation familiale et professionnelle, pièces à l'appui. Elle admet que sa famille est bénéficiaire d'une protection temporaire telle que documentée par l'attestation versée, mais se trouverait parfaitement intégrée à Luxembourg depuis plus de deux ans et demi de sorte qu'elle devrait aussi tirer profit des allocations familiales pour son enfant. Décider le contraire créerait une discrimination entre les familles bénéficiant de la protection temporaire et ceux bénéficiant d'une autorisation permanente de séjour par un traitement inégalitaire violant les articles 11 et 111 de la Constitution. X demande, pour autant que le jugement de première instance ne serait pas confirmé, le renvoi devant la Cour constitutionnelle.

L'appelante soulève l'irrecevabilité de la demande de renvoi en arguant qu'aucune question préjudicielle n'est formulée par la partie intimée, laquelle se contenterait de soulever une inégalité sans fournir la moindre indication quant à un texte législatif qui serait à considérer comme anticonstitutionnel. A titre subsidiaire, elle s'oppose à ce renvoi en insistant sur la différence entre les familles titulaires d'une autorisation de séjour permanent et celles bénéficiant de la protection temporaire, partant les deux catégories ne se trouveraient pas dans une situation identique.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

Depuis le 16 mai 2022, X-Y, ainsi que leur fille mineure A, bénéficient de la protection temporaire au Grand-Duché de Luxembourg après avoir fui leur pays par suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022. Il est un fait qu'ils sont déclarés à Luxembourg, que l'enfant poursuit depuis l'année scolaire 2021/2022 sa scolarité à Luxembourg, que le père s'adonne à une activité professionnelle à Luxembourg et que la mère dispose d'une bourse pour études supérieures au Luxembourg depuis l'année académique 2023/2024. La CAE a refusé l'octroi d'allocations familiales pour l'enfant X au motif que, bénéficiant d'une protection temporaire, ils n'ont pas leur domicile légal au Luxembourg et ne peuvent ainsi pas satisfaire à l'article 269 du code de la sécurité sociale.

Cet article prévoit en son point (1) les cas d'ouverture de l'allocation familiale :

« a) *chaque enfant résidant effectivement et d'une façon continue au Luxembourg et y ayant son domicile légal ;*

b) *les membres de famille, tels que définis à l'article 270 de toute personne soumise à la législation luxembourgeoise et relevant du champ d'application des règlements européens 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 ».*

Le même article, en son point (2), dispose : « *Est considérée comme ayant son domicile légal au Luxembourg, toute personne qui est autorisée à y résider, y est légalement déclarée et y a établi sa résidence principale ».*

Il importe donc de vérifier si une famille bénéficiant du statut de protection temporaire a son domicile légal dans le pays d'accueil.

La protection temporaire a été introduite au Luxembourg par la loi du 05 mai 2006 (PL5437) en ses articles 56 et suivants qui avait pour objectif de transposer la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 (ci-après la Directive). Cette loi a ensuite été abrogée par la loi du 18 décembre 2015 (PL6779) qui a repris les dispositions relatives à la protection temporaire en ses articles 67 et suivants.

Cette loi stipule en son article 69 que le régime de protection temporaire est déclenché par une décision du Conseil de l'Union européenne prise dans les conditions définies par les articles 4 à 6 de la Directive relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil. La décision afférente du Conseil « *Justice et Affaires intérieures* » de l'Union Européenne du 4 mars 2002 a activé la Directive et la durée initiale du régime de protection temporaire a été étendue une première fois par la décision d'exécution (UE) 2023/2409 du Conseil du 19 octobre 2023 prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382 jusqu'au 4 mars 2025, puis par la décision d'exécution (UE) 2024/1836 du Conseil du 25 juin 2024 prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382 jusqu'au 4 mai 2026.

Il importe de noter qu'il est toujours fait état de « *personnes déplacées* » lesquelles bénéficient « *temporairement* » et, à chaque fois, pour une « *période déterminée* » renouvelable d'une protection dans le pays d'accueil et de laquelle découle plusieurs droits dont :

- Le droit à la scolarité prévu par l'article 14 de la Directive « *dans les mêmes conditions que les ressortissants des Etats membres d'accueil* ». L'enfant A a partant été immédiatement scolarisé.
- Le droit au travail, salarié ou non salarié, prévu par l'article 12 de la Directive et, contrairement à ce qui est prévu pour d'autres statuts, ce droit est reconnu de façon automatique dès la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour. B a donc pu immédiatement s'adonner à une activité professionnelle.
- Des droits sociaux dont l'accès à un hébergement approprié, à des aides sociales et de subsistance et à des prestations minimales en matière de santé (soins d'urgence et traitement médical essentiel) prévus par l'article 13. La famille est ainsi logée dans la commune de [...] et est affiliée à la sécurité sociale. Le dispositif ne prévoit pas de règles en matière de sécurité sociale.

Le droit de séjour prévu par l'article 8 de la Directive instaure une obligation de délivrer ou de proroger les titres de séjour pour couvrir la période fixée et du moment que le Conseil décide, sur proposition de la Commission, conformément à l'article 6, paragraphe 1, point b) de la Directive, de mettre fin à la protection temporaire avant la date du 4 mai 2026, les titres de séjour délivrés qui sont de nature uniquement déclarative alors que c'est la décision elle-même qui est constitutive de droits, perdent leur validité. L'article 6, paragraphe 2 précise que « *la décision du Conseil est fondée sur la constatation que la situation dans le pays d'origine permet un retour sûr et durable des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que des obligations des États membres en matière de non-refoulement. Le Parlement européen est informé de la décision du Conseil* ».

L'article 8 de la Directive prévoit ainsi que les Etats membres délivrent une attestation spécifique aux bénéficiaires du régime de protection temporaire, tout en prenant soin de préciser que cette attestation ne donne pas droit à un permis de séjour conformément à la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

Le fait que la famille X soit déclarée à la commune de [...], que l'enfant soit scolarisé, que B travaille et que la partie intimée suive des cours de langues ainsi que des études supérieures est possible grâce aux droits découlant directement du statut légal de la protection temporaire et ne sont pas à interpréter, comme l'ont fait les juges de première instance, comme la conséquence d'une manifestation de fixer au Luxembourg « *son principal établissement de façon permanente et complète, une résidence et une installation intentionnelles et durables* ». En revanche, si tel était l'intention de la famille X, rien ne les empêcherait de solliciter une autorisation de séjour permanent avec cependant comme conséquence que des droits expressément consacrés par la Directive ne s'appliquent pas automatiquement à tout autre statut. Il ne faut pas perdre de vue que la protection temporaire est un mécanisme d'urgence exceptionnel qui vise à fournir une protection immédiate et collective à des personnes « *déplacées* » de leur pays d'origine. Ces personnes disposent d'une « *attestation de bénéficiaire d'une protection temporaire* » laquelle indique que cette « *protection temporaire leur permet de demeurer sur le territoire luxembourgeois* » aussi longtemps que le régime de protection est actionné. Elle leur confère une protection temporaire avec des mesures d'accueil et des droits, attestant, pour sa durée de validité, de la légalité et de la régularité du séjour provisoire sans leur conférer un titre de séjour permanent et les articles 21 à 23 de la Directive traitent du retour au pays d'origine à l'issue de la protection temporaire.

C'est partant à juste titre que la CAE a décidé que la famille X a bien sa résidence au Luxembourg, mais pas un domicile légal et qu'elle ne satisfait partant pas à la condition cumulative prévue par l'article 269 précité.

La partie intimée a demandé à titre subsidiaire le renvoi devant la Cour constitutionnelle en invoquant une discrimination et un traitement inégalitaire de nature à violer les articles 11, tiré de l'égalité devant la loi, et 111 de la Constitution lequel dispose « *Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi* ».

C'est à juste titre que la partie appelante a demandé de voir déclarer la question préjudicielle irrecevable au motif que, indépendamment du fait que 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 et que les catégories de personnes visées, celles bénéficiant d'une protection temporaire et celles bénéficiant d'une autorisation de séjour permanent ne se trouvent pas dans une situation similaire, la partie intimée n'a pas articulé nettement le grief se limitant à affirmer une discrimination sans indiquer le texte législatif soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle.

L'article 8 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle dispose que « *la question préjudicielle qui figure au dispositif du jugement ne doit répondre à aucune condition particulière de forme. Elle indique avec précision les dispositions législatives et constitutionnelles sur lesquelles elle porte* ». La question préjudicielle à poser doit donc viser avec précision les dispositions de la Constitution et de la loi sur lesquelles elle porte alors qu'un problème de constitutionnalité ne se pose que si le texte légal ne se prête pas à une application conforme au texte constitutionnel. En l'absence de conditions particulières de forme prévues par la loi, toujours est-il que l'efficiencia du système des questions préjudicielles de constitutionnalité instauré implique que la Cour, saisie d'une question de conformité d'une disposition de la loi à la Constitution, ne soit pas uniquement amenée à statuer in abstracto, mais qu'elle fournisse une réponse par rapport à la situation principale ayant engendré la question de nature à permettre au juge de renvoi de trancher utilement le cas soumis au regard du conflit soulevé entre la loi et la Constitution.

En l'espèce, faute pour la partie intimée d'indiquer quel texte législatif serait le cas échéant contraire à la Constitution, la simple demande de renvoi devant la Cour constitutionnelle pour discrimination ou traitement inégalitaire non conforme aux articles 11 et 111 de la Constitution est à déclarer irrecevable.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

déclare l'appel recevable,

le dit fondé,

déclare la demande de renvoi devant la Cour constitutionnelle irrecevable,

dit que la décision du conseil d'administration de la Caisse pour l'avenir des enfants prise en sa séance du 15 décembre 2022 sort ses pleins et entiers effets.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 17 octobre 2024 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Kevin PIRROTTE, secrétaire.

Le Président,

Le Secrétaire,