

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt-quatre février deux mille vingt-cinq

Composition:

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



ENTRE:

X, née le [...], demeurant à [...],
appelante,
comparant par Maître Melanie LOPES BARRADA, avocat, en remplacement de Maître Patricia Junqueira OLIVEIRA, avocat à la Cour, les deux demeurant à Luxembourg ;

ET:

la CAISSE POUR L'AVENIR DES ENFANTS, établie à Luxembourg, représentée par son président actuellement en fonction,
intimée,
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 Rachel JAZBINSEK, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

Par requête parvenue au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 6 septembre 2024, X a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 24 juillet 2024, 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, quant à la forme, déclare le recours ; - irrecevable pour le mois d'octobre 2013, - recevable pour le surplus, quant au fond, déclare le recours partiellement fondé et par réformation de la décision du conseil d'administration de la Caisse pour l'avenir des enfants du 17 janvier 2023, dit que le bénéfice de l'allocation d'éducation pour l'enfant D était due à compter de février 2012, confirme la décision pour le surplus, renvoie le dossier en prosécution de cause devant qui de droit* ».

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 23 décembre 2024, à laquelle l'affaire fut refixée à la demande de la partie appelante.

Les parties furent reconvoquées pour l'audience du 30 janvier 2025, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Melanie LOPES BARRADAS, pour l'appelante, entendue en ses conclusions.

Rachel JAZBINSEK, pour l'intimée, entendue 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 présidentielle du 21 septembre 2022 de la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après la CAE), confirmée, sur opposition de X, par une décision du conseil d'administration de la CAE du 17 janvier 2023, le versement des allocations familiales luxembourgeoises pour les enfants A, B, C et D pour la période de juillet 2013 à septembre 2013 ainsi que pour la période de novembre 2013 à mars 2015, a été refusé, de même que l'allocation d'éducation pour l'enfant D pour les mois de février, mars et avril 2012.

Ce refus est basé sur les articles 1^{er}, 67 et 68 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 et les articles 269 et 270 du code de la sécurité sociale dans leur version applicable au moment des faits, selon lesquels seuls les enfants naturels reconnus élevés dans le ménage de celui des parents qui est soumis à la législation luxembourgeoise ont la qualité de membre de sa famille, qu'en l'occurrence les enfants ne sont pas élevés dans le ménage de leur père Y, mais dans le ménage de la requérante qui n'est pas soumise à la législation luxembourgeoise et que celle-ci reste en défaut de prouver que le père naturel des enfants en assume la charge principale des enfants, seul critère susceptible de permettre le paiement des allocations familiales prévues par la législation luxembourgeoise tant que les enfants ne sont pas déclarés et élevés dans le ménage de celui qui travaille au Luxembourg.

Saisi d'un recours contre la décision du 17 janvier 2023, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) l'a, par jugement du 24 juillet 2024, déclaré irrecevable en la forme pour autant qu'il vise le mois d'octobre 2023 et recevable pour le surplus. Par rapport au fond de l'affaire, le Conseil arbitral a fait partiellement droit au recours de X en admettant l'enfant D à compter de février 2012 au bénéfice de l'allocation d'éducation. Le jugement a confirmé pour le surplus la décision entreprise au motif que X ne verse aucune pièce permettant de prouver la prise en charge des enfants par leur père, tout en relevant que même à supposer le versement par le père d'une pension alimentaire à hauteur de 100 euros indexé par enfant, la

question se poserait si pareille contribution puisse être considérée comme principale.

Contre ce jugement X a régulièrement interjeté appel limité le 6 septembre 2024 pour demander l'attribution d'allocations familiales pour ses 4 enfants pour la période de juillet 2013 à septembre 2013 et de novembre 2013 à mars 2015, le mois d'octobre 2013 ayant été pris en charge par la CAE au motif que seul pour ce mois il y aurait eu la preuve d'une prise en charge principale par le père.

L'affaire, initialement fixée pour plaidoiries au 23 décembre 2024, a connu une remise contradictoire à la demande de la partie appelante afin de lui permettre de verser des pièces supplémentaires. A l'audience du 30 janvier 2025, la partie appelante a notamment versé la décision du tribunal de [...], division de [...], du [...], condamnant le père à verser avec effet au 1^{er} janvier 2014 une pension mensuelle indexée à chacun des enfants, des extraits annuels de l'Administration générale de la Fiscalité témoignant de sa situation précaire, la reconnaissance dans le chef de l'appelante en 2016 d'une invalidité de plus de 66 % et la subrogation du SECRAL (Service des créances alimentaires) pour le recouvrement des arriérés des parts contributives dues par Y.

La CAE conclut à la confirmation du jugement entrepris en faisant valoir qu'en dépit de pièces pertinentes versées par l'appelante et en connaissance du changement législatif intervenu en 2016, ne faisant désormais plus de distinction entre un enfant naturel et un enfant légitime ou légitimé, elle maintient sa position.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

X et Y, ressortissants belges, ont entretenu une relation intime pendant plusieurs années de laquelle sont issus quatre enfants, A, B, C et D, nés respectivement en 2002, 2005, 2008 et 2011. La famille a habité en Belgique et comme Y a exercé une activité professionnelle au Luxembourg, ses enfants naturels reconnus ont pu bénéficier des allocations familiales servies sous la législation luxembourgeoise.

Le couple s'est séparé en 2013 et, à la suite du déménagement de Y le [...] 2013, ses enfants naturels reconnus n'ont plus été légalement déclarés et élevés dans son ménage.

Comme le litige opposant les parties se situe avant la modification législative intervenue par la loi du 23 juillet 2016 ayant porté ses effets au 1^{er} août 2016, il importe au préalable de rappeler les articles pertinents dans la version applicable au cas d'espèce :

L'article 269 du code de la sécurité sociale dispose à cette époque :

« 1) A droit aux allocations familiales dans les conditions prévues par le présent chapitre,

(...)

b) pour les membres de sa famille, conformément à l'instrument international applicable, toute personne soumise à la législation luxembourgeoise et relevant du champ d'application des règlements communautaires 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. Est considéré comme membre de la famille d'une personne l'enfant appartenant au groupe familial de cette personne, tel que défini à l'article 270. Les membres de la famille visés par le présent texte doivent résider dans un pays visé par les règlements ou instruments en question ».

4) La Caisse nationale des prestations familiales peut déroger, à titre exceptionnel et individuel, à l'une des conditions prévues à l'alinéa 1.

Aux termes de l'article 1^{er}, i) 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 « *les termes membre de famille* » désignent 1) i) *toute personne définie ou admise comme membre de la famille ou désignée comme membre du ménage par la législation au titre de laquelle les prestations sont servies ; (...)* ».

L'article 270 du code de la sécurité sociale retient que :

« (...) 3) *Sont assimilés aux enfants légitimes d'une personne, aussi longtemps qu'ils sont légalement déclarés et élevés dans son ménage et qu'ils remplissent les conditions visées à l'alinéa précédent*

a) les enfants adoptés en vertu d'une adoption simple ;

b) ses enfants naturels qu'elle a reconnus ;

(...) »

L'article 1^{er}, i), 3) du règlement CE n° 883/2004 prévoit encore qu' « *au cas où, conformément à la législation applicable en vertu des points 1) et 2), une personne n'est considérée comme membre de la famille ou du ménage que lorsqu'elle vit dans le même ménage que la personne assurée ou le titulaire de pension, cette condition est réputée remplie lorsque cette personne est principalement à la charge de la personne assurée ou du titulaire de pension* ».

Comme seuls les enfants naturels reconnus élevés dans le ménage de celui des parents qui est soumis à la législation luxembourgeoise ont la qualité de membre de sa famille, à partir du déménagement de Y, en principe, ses enfants naturels n'ont plus droit aux allocations familiales alors que les enfants ne sont plus élevés dans le ménage de leur père mais dans le ménage de l'appelante qui n'est pas soumise à la législation luxembourgeoise. L'unique critère à cette époque pour néanmoins pouvoir permettre le paiement des allocations familiales prévues par la législation luxembourgeoise est de prouver la charge principale dans le chef du travailleur.

Un premier différend a opposé la CAE et X et, saisi d'un recours par cette dernière, le Conseil arbitral, dans son jugement du 27 octobre 2017, a déclaré le recours prématuré en ce qu'il tendait notamment aux prestations pour les années 2013, 2014 jusqu'au mois de mars 2015 en l'absence de prise de décision attaquable par la CAE. La juridiction a retenu que la seule décision déjà attaquable se limitait à la période du mois d'avril au mois de septembre 2015 inclus.

Le Conseil arbitral, après avoir exposé la situation légale pré décrite, a, dans son jugement, fait état d'une décision belge du 18 novembre 2014 condamnant Y à payer une pension alimentaire mensuelle de 100 euros indexée pour chacun de ses quatre enfants avec effet au 1^{er} janvier 2014, de même que des pièces bancaires documentant le virement d'avances alimentaires par la SECRAAL au cours de la période en discussion, à savoir celle d'avril à septembre 2015, pour retenir que les dispositions légales applicables ne fixent aucun seuil particulier à partir duquel une charge est à considérer comme principale et à défaut d'éléments contraires établissant que X a assumé des charges plus importantes, la juridiction a déclaré le recours fondé. Dans ce jugement, le Conseil arbitral, autrement composé que dans l'affaire actuellement soumise à appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale, avait pris soin de rendre attentif à la

réforme législative, n'opérant plus, à l'article 270 du code de la sécurité sociale, de distinction entre d'une part, les enfants légitimes, légitimés et adoptifs par adoption plénière et, d'autre part, les enfants naturels reconnus.

La CAE n'a, à l'époque, pas interjeté appel contre ce jugement du 27 octobre 2017 et a procédé au paiement des allocations familiales et d'éducation par décision du 18 janvier 2018 pour la période du 1^{er} avril 2015 au 30 septembre 2015.

Vu que le Conseil arbitral avait, dans le jugement précité du 27 octobre 2017, déclaré le recours prématuré pour la période antérieure, faute de décision attaquable émise par la CAE, il est difficilement compréhensible qu'il ait néanmoins encore pris plus de 5 ans à la CAE, soit le 17 janvier 2023, pour émettre une décision attaquable par un recours. Ce constat s'impose d'autant plus qu'il s'agit en l'espèce de prestations familiales sollicitées pour 4 enfants mineurs pour des périodes se situant en 2013, 2014 et 2015, ce qui témoigne pour le moins d'un dysfonctionnement inquiétant des services concernés de la CAE.

Indépendamment de cette considération, dans le cadre du premier litige ayant opposé les parties, le Conseil arbitral, dans le jugement du 27 octobre 2017, avait réformé la décision de la CAE en invalidant leur argumentation. La CAE n'a pas interjeté appel et tout en acceptant ce jugement, elle a néanmoins, dans sa décision subséquente repris une argumentation identique à celle que le Conseil arbitral venait de réformer. S'y ajoute encore que le Conseil arbitral avait, à juste titre, rendu attentif à la modification législative intervenue par la loi du 23 juillet 2016 et le nouveau libellé de l'article 270 du code de la sécurité sociale ne distinguant plus entre enfant né hors mariage et l'enfant issu du mariage.

Il ressort des travaux parlementaires n°6832 que la modification de l'article 270 du code de la sécurité sociale a aussi été dictée par la considération qu'il n'existe plus de raisons objectives de distinguer entre enfants naturels et enfants légitimes et de soumettre à des conditions pour l'accès aux allocations familiales plus lourdes, plus difficiles ou plus contraignantes des situations impliquant des enfants naturels ne vivant pas dans le ménage de leur père.

Cette modification s'est inscrite dans le cadre d'un regard différent porté par la société à l'institution du mariage et la protection de la famille traditionnelle qui est allé de pair avec une évolution jurisprudentielle européenne, tant de la Cour européenne des droits de l'homme, que de la Cour de justice de l'union européenne.

Il a été pris appui sur les dispositions pertinentes de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, en vertu desquelles :

« 1. Les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.

2. *Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes les formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille* ».

Il a été rappelé que dans la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention, l'article 14 interdit de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des enfants placés dans des situations comparables et qu'il n'existe aucun motif objectif de nature à justifier une discrimination fondée sur la naissance hors mariage.

Il est donc pour le moins regrettable qu'un conseil d'administration, en 2023, soit donc plus de 6 ans après la réforme législative nationale intervenue afin de tenir compte du courant jurisprudentiel national et international, entend continuer à raisonner sur base de l'ancien texte différenciant les enfants issus du mariage et ceux nés hors mariage en soulignant que la loi du 23 juillet 2016 n'a porté ses effets qu'à partir du 1^{er} août 2016.

La CAE, afin de respecter la volonté du législateur exprimée à travers la modification législative intervenue en 2016, sans oublier la législation européenne en la matière, aurait parfaitement pu recourir à la faculté prévue à l'article 269, point 4, du code de la sécurité sociale, en vertu de laquelle la CAE peut déroger à titre exceptionnel et individuel à l'une des conditions prévues à l'alinéa 1, afin d'éviter de faire revivre une différenciation entre les enfants issus du mariage et les enfants nés hors mariage, partant une discrimination.

Par ailleurs, un examen de constitutionnalité en 2025 de ce texte dans sa version ancienne devrait d'office s'imposer au cas où le recours de X ne devrait pas aboutir au fond. Dans un souci de logique juridique, il convient d'examiner en premier lieu le fond pour apprécier ensuite s'il y a lieu de saisir la Cour Constitutionnelle d'une question préjudicielle.

Au fond, la position de la CAE est encore difficilement compréhensible en ce qu'elle maintient l'argument que l'appelante n'aurait pas prouvé que le père des enfants en assume la charge principale alors qu'elle l'a admis pour le mois d'octobre 2013, de même que pour les mois d'avril à septembre 2015 inclus à la suite du jugement du 27 octobre 2017. La même remarque s'impose par rapport au montant de la pension alimentaire où l'argument de la CAE a été repris dans l'actuelle affaire par la juridiction de première instance dans les termes suivants « *En effet, une condamnation au paiement d'une pension alimentaire à hauteur de 100.-EUR par enfant n'est pas suffisante pour prouver le paiement effectif de cette pension alimentaire indépendamment de la question de savoir si une telle participation peut être considérée comme correspondant à la définition de « charge principale* », alors que la même juridiction, confrontée aux mêmes éléments objectifs, avait admis le contraire en 2017, en rappelant à juste titre qu'aucun seuil particulier n'est légalement prévu. S'y ajoute que ce montant a été fixé à l'époque par une juridiction belge tenant compte des allocations familiales servies sous la législation luxembourgeoise.

Ce jugement du 27 octobre 2017 n'a pas été entrepris par la CAE qui l'a accepté, partant elle a également admis à cette époque que le montant de la pension alimentaire est à considérer comme suffisant pour en conclure, faute d'avoir interjeté appel, au vu de la situation respective des parents, que le père assume la charge principale des enfants. La CAE est donc malvenue de vouloir remettre à nouveau en cause le montant indexé de la pension alimentaire qu'elle a accepté être suffisant pour assumer la charge principale des enfants pour une période postérieure à celle actuellement en cause.

De toute façon, au vu des pièces actualisées remises par l'appelante en appel, dont les extraits annuels de l'Administration générale de la Fiscalité témoignant de sa situation financière précaire de l'époque, la reconnaissance dans son chef en 2016 d'une invalidité de plus de 66 % et la subrogation du SECRAL (Service des créances alimentaires) pour le recouvrement des arriérés des parts contributives dues par Y, le Conseil supérieur de la sécurité sociale peut y puiser autant d'éléments pertinents de nature à pouvoir conclure que X remplit les conditions pour prétendre au paiement des allocations familiales pour ses quatre enfants pour les périodes litigieuses.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

reçoit l'appel,

le dit fondé,

par réformation du jugement entrepris,

dit que X a droit pour la période de juillet 2013 à septembre 2013 et de novembre 2013 à mars 2015 aux allocations familiales pour ses 4 enfants A, B, C et D issus de sa relation avec Y,

renvoie le dossier en prospection de cause devant la Caisse pour l'avenir des enfants.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 24 février 2025 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Michèle SUSCA, secrétaire.

Le Président,

Le Secrétaire,