

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt-sept 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
Pauline COSSA,	assesseur-employeur
Lita BORGES,	assesseur-assuré
Jean-Paul SINNER,	secrétaire



ENTRE:

X, née le [...], demeurant à [...],
appelante,
comparant par Maître Virginie BROUNS, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

ET:

la CAISSE NATIONALE DE SANTE, établie à Luxembourg, représentée par son président
actuellement en fonction,
intimée,
comparant par Janine CARVALHO, attachée, demeurant à Luxembourg.

Par requête parvenue au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 16 avril 2024, X a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 7 mars 2024, dans la cause pendante entre elle et la Caisse nationale de santé, 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 en la forme, le dit non fondé, partant en déboute »*.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 3 octobre 2024, à laquelle l'affaire fut refixée à la demande de la partie appelante.

Les parties furent reconvoquées pour l'audience du 13 février 2025, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Virginie BROUNS, pour l'appelante, entendue en ses conclusions.

Janine CARVALHO, 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 du conseil d'administration de la Caisse nationale de santé (ci-après la CNS) du 19 juillet 2023, confirmant la décision présidentielle du 17 mars 2023, l'attribution d'une indemnité pécuniaire de maternité pour la période du 2 mars 2023 au 17 septembre 2023 a été refusée à X en application de l'article 25 du code de la sécurité sociale, faute d'une affiliation à titre obligatoire pendant six mois au titre de l'article 1^{er}, points 1) à 5) et 7) du code de la sécurité sociale.

Saisi d'un recours contre ce refus, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral), par jugement du 7 mars 2024, a déclaré le recours recevable, mais non fondé.

Pour statuer en ce sens, le Conseil arbitral a tout d'abord rappelé les termes de l'article 25 du code de la sécurité sociale, déterminant les conditions d'obtention d'une indemnité pécuniaire de maternité.

Il a ensuite relevé qu'il résulte des éléments du dossier administratif que le congé de maternité était censé débiter le 2 mars 2023 et que partant l'année de référence à prendre en considération pour la période de stage d'affiliation s'étendait du 2 mars 2022 au 1^{er} mars 2023.

La juridiction de première instance a ensuite relevé que pendant l'année précédant le congé de maternité, la requérante était affiliée à l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après l'ADEM) du 16 juillet 2021 au 30 septembre 2022 et puis, du 1^{er} octobre 2022 au 1^{er} mars 2023, en tant que clerc de notaire et que cette dernière période d'affiliation est une affiliation obligatoire au titre de l'article 1^{er} point 1) du code de la sécurité sociale, période qui est à prendre en compte dans le calcul de la période de stage prévue à l'article 25 paragraphe 1 alinéa 1 du code de la sécurité sociale.

La juridiction de première instance a finalement constaté que cette période du 1^{er} octobre 2022 au 1^{er} mars 2023 ne couvre pas les six mois d'affiliation requis. L'affiliation au titre des indemnités de chômage, comme il s'agit d'une affiliation au titre de l'article 1^{er} point 10) du code de la sécurité sociale, ne peut pas être prise en compte dans le calcul de la période de stage de six mois, dès lors qu'uniquement les affiliations au titre de l'article 1^{er}, points 1) à 5) et 7) sont à prendre en compte pour le calcul du stage.

Ne bénéficiant pas d'une affiliation obligatoire pendant six mois, le juge de première instance a conclu que la condition de stage prévue à l'article 25 du code de la sécurité sociale n'est pas remplie, de sorte que X ne peut bénéficier de l'indemnité pécuniaire de maternité.

Par requête parvenue le 16 avril 2024 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, X a régulièrement interjeté appel contre ce jugement.

A l'appui de son appel, X affirme tout d'abord qu'elle se serait retrouvée dans une situation personnelle très difficile avec deux enfants en bas âge à charge, de sorte qu'elle aurait été très déçue des décisions qui ont été prises par la CNS et par le Conseil arbitral lui refusant l'indemnité pécuniaire de maternité. La partie appelante affirme ensuite que le droit à l'indemnité pécuniaire de maternité est un droit patrimonial au sens de l'article 1 du premier Protocole de la Convention européenne des Droits de l'Homme (ci-après la Convention) et que l'article 14 de la même Convention prohibe les discriminations dans les droits protégés de la Convention.

X fait ainsi plaider que la combinaison de ces deux articles conduirait à considérer comme discriminatoire l'exclusion de la période d'affiliation au chômage d'une affiliée ayant perçu pendant cette période des indemnités de chômage. Cette exclusion manquerait de justification objective et raisonnable, elle ne poursuivrait pas un but légitime et elle manquerait de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Le demandeur d'emploi touchant des indemnités de chômage qui constituent un revenu de remplacement, serait également affilié à la CNS et il n'y aurait donc aucune différence objective justifiée entre une salariée et une femme touchant les indemnités de chômage.

L'article 25 du code de la sécurité sociale qui exclut la période d'affiliation au chômage de la période de stage, priverait ainsi X de son droit à l'indemnité pécuniaire de maternité et la laisserait sans revenu, alors qu'elle ne pourrait pas exercer un emploi pendant cette période. Cet article serait en conséquence contraire à l'article 14 de la Convention.

La partie appelante demande en conséquence à voir déclarer l'article 25 du code de la sécurité sociale contraire à la Convention et en particulier aux articles invoqués ci-avant et à voir réformer le jugement de première instance et la décision du conseil d'administration de la CNS en ce que la période d'inscription au chômage devrait être prise en compte par la CNS.

Finalement, X demande encore à voir condamner la partie intimée à une indemnité de procédure de 500 euros pour la première instance, ainsi que pour l'instance d'appel.

La CNS conclut à la confirmation du jugement entrepris pour les motifs y repris, en ce que l'appelante ne remplirait pas la condition de stage de l'article 25 du code de la sécurité sociale.

Quant à la conformité de l'article 25 du code de la sécurité sociale par rapport à l'article 1 du premier Protocole de la Convention et à l'article 14 de la Convention, la CNS soutient que cette question a déjà été toisée à plusieurs reprises par le Conseil supérieur de la sécurité sociale dans ses arrêts n° 2010/0029 du 22 mars 2010 et n° 2013/0161 du 15 novembre 2013. La CNS mentionne encore l'arrêt n° 27/2020 du 13 février 2020 de la Cour de cassation ayant retenu que l'article 25 serait conforme au principe de l'égalité devant la loi. La CNS invoque par ailleurs l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 février 2022.

La CNS se réfère encore à la directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail, et en particulier à l'article 11 point

4) suivant lequel les États membres ont la faculté de soumettre le droit à la rémunération ou à la prestation visée au point 1 et au point 2 b) à la condition que la travailleuse concernée remplisse les conditions d'ouverture du droit à ces avantages prévues par les législations nationales. Ces conditions ne peuvent en aucun cas prévoir des périodes de travail préalables supérieures à douze mois immédiatement avant la date présumée de l'accouchement. L'article 25 du code de la sécurité sociale, en prévoyant une condition d'affiliation de six mois, serait partant conforme au droit de l'Union européenne et donc également conforme à la Convention.

La CNS rappelle en outre que le critère d'affiliation de l'article 25 du code de la sécurité sociale ne constituerait pas un critère relatif au sexe ou à la race, critères prohibés par l'article 14 de la Convention et la décision d'introduire une période de stage de six mois serait une décision politique et renvoie à ce sujet aux travaux parlementaires. Cette période de stage aurait été introduite pour éviter des abus de certaines catégories de personnes qui pourraient s'affilier uniquement pour bénéficier des prestations sans avoir cotisé pendant un certain temps.

En outre, l'indemnité de chômage constituerait un revenu de remplacement dont les cotisations sociales ne donneraient pas droit aux prestations en espèce.

L'appel de X serait partant à déclarer non fondé.

Quant aux indemnités de procédures sollicitées, la CNS donne à considérer que X a fait défaut en première instance, de sorte que toute demande en paiement d'une indemnité de procédure pour cette instance serait d'ores et déjà non fondée. Par ailleurs, conformément à l'article 455 du code de la sécurité sociale tous les frais seraient à charge de l'ETAT et X ne démontrerait pas en quoi il serait inéquitable de laisser à sa charge d'autres frais.

La CNS demande donc le rejet des indemnités de procédure qui ont été demandées par X tant pour la première instance que pour l'instance d'appel.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

Il convient de relever que c'est à bon droit que le juge de première instance a rappelé les termes de l'article 25 alinéa 1 du code de la sécurité sociale qui prévoit que : « *A droit à une indemnité pécuniaire de maternité, l'assurée salariée, affiliée à titre obligatoire pendant six mois au moins au titre de l'article 1^{er}, points 1 à 5 et 7 au cours de l'année précédant le congé de maternité* ».

X ne conteste pas en soi qu'elle n'a pas été affiliée conformément à l'article 25 du code de la sécurité sociale, mais elle affirme que cette disposition légale serait contraire à l'article 14 de la Convention combinée avec l'article 1 du premier Protocole de la Convention. Elle considère ainsi discriminatoire l'exclusion de la période d'affiliation au chômage d'une affiliée ayant perçu pendant cette période des indemnités de chômage constituant un revenu de remplacement visé à l'article 1^{er}, point 10) du code de la sécurité sociale. Elle estime par ailleurs que l'indemnité pécuniaire de maternité constituerait un droit patrimonial.

L'article 1 du premier Protocole de la Convention 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. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

L'article 14 de la Convention interdit toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

La jurisprudence ancienne de la Commission européenne des droits de l'Homme (prédécesseur de la Cour européenne des droits de l'homme) considérait que le versement de cotisations obligatoires à des régimes d'assurance sociale ne donnait naissance à un droit protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 que si un lien direct existait entre le niveau des cotisations payées et les prestations reçues. En l'absence de ce lien, le requérant ne pouvait être considéré comme détenant une part identifiable et exigible du fonds. Cependant, dans des affaires plus récentes, la Cour a systématiquement jugé que même une prestation sociale relevant d'un régime non contributif pouvait constituer un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (CEDH, *Bucheň c. République tchèque*, 2002, n° 36541/97, paragraphe 46 ; *Koua Poirrez c. France*, 2003, n° 40892/98, paragraphe 37 ; *Wessels-Bergervoet c. Pays-Bas*, n° 34462/97, 2002 ; *Van den Bouwhuisen et Schuring c. Pays-Bas*, n° 44658/98, 2003.).

L'incertitude concernant l'applicabilité de cette disposition aux prestations d'assurance sociale a été levée par l'affaire *Stec et autres c. Royaume-Uni* (CEDH, *Stec et autres c. Royaume-Uni* (déc.) [GC], 2005, n° 65731/01 et 65900/01, paragraphes 47-56.). La Cour y a noté qu'au sein de la plupart des États, un large éventail de prestations sociales confère des droits automatiques. Le financement de ces prestations est varié : certaines proviennent de cotisations à une caisse particulière, d'autres dépendent des contributions versées par le demandeur, et beaucoup sont financées par l'impôt général, en fonction de critères définis par la loi. La diversité des méthodes de financement et l'intrication des prestations dans les systèmes de protection sociale modernes rendent injustifié de limiter l'application de l'article 1 du Protocole n° 1 aux seules prestations financées par des cotisations spécifiques.

Dans un État démocratique moderne, de nombreuses personnes dépendent, pour tout ou partie de leur vie, des prestations de sécurité sociale. La plupart des systèmes juridiques reconnaissent le besoin de garantir une certaine sécurité à ces personnes, en prévoyant le versement automatique de prestations, sous réserve que les conditions d'ouverture des droits soient remplies. Lorsque la législation interne accorde un droit à une prestation sociale, il est logique de reconnaître l'importance de cet intérêt en jugeant l'article 1 du Protocole n° 1 applicable (Inter alia CEDH, *Stec et autres c. Royaume-Uni*, précité, paragraphe 51 ; *Andrejeva c. Lettonie* [GC], 2009, n° 55707/00, paragraphe 77).

Il découle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et en particulier de l'affaire « *Stec et autres c. Royaume-Uni* », précitée, que le fait de ne pas remplir une condition légale pour obtenir une indemnité de maternité n'entraîne pas l'existence d'un droit patrimonial au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention.

La Cour européenne des droits de l'homme considère qu'un droit patrimonial suppose l'existence d'une créance suffisamment établie ou une « *espérance légitime* » de recevoir l'avantage en question. Si une personne ne remplit pas les conditions légales prévues par la législation nationale pour obtenir cette indemnité, elle ne peut revendiquer un droit acquis ou une espérance légitime. En d'autres termes, l'absence de droit en vertu de la loi nationale empêche l'existence d'un droit patrimonial.

Au vu des développements qui précèdent, l'indemnité pécuniaire de maternité dans le présent cas, ne constitue pas un droit patrimonial dans le chef de X, alors qu'elle ne remplit pas les conditions d'ouverture à ce droit, la période de stage de six mois n'étant pas remplie dans son chef.

Par ailleurs, il est de principe que la clause de non-discrimination de l'article 14 n'a pas d'existence indépendante, puisqu'elle se limite à interdire toute discrimination pour les droits et libertés reconnus dans la « *présente Convention* » ; une violation de l'article 14, pris isolément, n'est donc pas concevable. N'étant pas un droit « *en soi* », le droit à la non-discrimination voit ainsi son applicabilité subordonnée au rattachement du grief de discrimination à l'un des droits garantis par la Convention et les protocoles (cf. Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 6^e édition, page 97 ; Cass, arrêt n° 160/2024 du 14 novembre 2024).

X ne faisant état d'une discrimination par rapport à un autre droit garanti par la Convention, il y a lieu de rejeter le moyen comme étant non fondé.

La CNS rappelle à juste titre la directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail. En effet, cette directive a en substance pour objectif d'assurer aux femmes enceintes, accouchées et allaitantes un droit à un congé de maternité minimal et de leur garantir le maintien d'une rémunération et/ou le bénéfice d'une prestation adéquate. En vertu de l'article 11, paragraphe 4 de la directive précitée, les Etats membres ont la faculté de soumettre le droit à la rémunération, plus précisément le maintien d'une rémunération et/ou le bénéfice d'une prestation adéquate à la condition que la travailleuse concernée remplisse les conditions d'ouverture du droit à ces avantages prévues par les législations nationales. Ce principe a été rappelé dans les arrêts n° 2010/0029 du 22 mars 2010 et n° 2013/0161 du 15 novembre 2013 du Conseil supérieur de la sécurité sociale, cités par la CNS.

L'arrêt n° 27/2020 du 13 février 2020 de la Cour de cassation et l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 février 2022 également mentionnés par la CNS, ne sont pas directement pertinents pour le présent litige, alors que par son arrêt de 2020, la Cour de cassation a cassé l'arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale en retenant que les juges d'appel n'ont pas indiqué les éléments de fait les ayant amenés à retenir l'absence de situations objectivement différentes entre ces salariés, permettant à la Cour de cassation de contrôler ce point de l'arrêt attaqué. La Cour constitutionnelle pour sa part a retenu dans le cadre du reclassement professionnel que la différence de traitement résultant des paragraphes 2 et 3 de l'article L. 551-6 du code du travail n'est pas conforme au principe d'égalité devant la loi consacré par l'article 10bis, paragraphe 1, de la Constitution, considéré ensemble avec l'article 111 de la Constitution.

En soumettant le droit à une indemnité pécuniaire de maternité à des conditions d'affiliation obligatoire pendant six mois au cours de l'année précédant le congé de maternité, la directive prévoyant un maximum de douze mois, il y a lieu de constater que l'article 25 du code de la sécurité sociale n'enfreint pas la directive européenne.

Les différentes décisions de justice citées par la CNS ne sont pas non plus directement pertinentes pour la solution du présent litige, notamment l'une des affaires concerne la situation d'une femme qui est devenue enceinte au cours de la période d'indemnisation du chômage et à laquelle l'indemnité pécuniaire de maladie a été refusée.

Pour pouvoir bénéficier d'une indemnité pécuniaire de maternité sur base de l'article 25 du code de la sécurité sociale, X doit donc justifier d'une affiliation à titre obligatoire pendant six mois au moins au titre de l'article 1^{er}, points 1) à 5) et 7) du code de la sécurité sociale au cours de l'année précédant le congé de maternité, à savoir pendant la période du 2 mars 2022 au 1^{er} mars 2023.

Suivant les informations non contestées fournies par le Centre commun de la sécurité sociale, l'appelante était uniquement affiliée à titre obligatoire au sens de cet article à partir du 1^{er} octobre 2022 au 1^{er} mars 2023, c'est-à-dire pendant une durée de moins de six mois.

Les périodes précédentes pendant lesquelles X était indemnisée par l'ADEM ne sauraient être prises en considération dans le calcul du stage de six mois, dès lors qu'uniquement les affiliations au titre de l'article 1^{er}, points 1) à 5) et 7) du code de la sécurité sociale sont à prendre en compte pour le calcul du stage. Le bénéficiaire des indemnités de chômage est uniquement affilié au titre de l'article 1^{er}, points 10) du code de la sécurité sociale.

C'est partant à bon droit que le Conseil arbitral a confirmé la décision de la CNS.

L'appel de X est partant à déclarer non fondé et le jugement entrepris est à confirmer.

Eu égard à l'issue du litige et au vu du fait qu'elle a fait défaut en première instance, la demande en obtention d'une indemnité de procédure formulée par X, tant pour la première instance que pour l'instance d'appel, n'est pas justifiée.

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 non fondé,

partant, confirme le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale entrepris,

rejette la demande de X en paiement d'une indemnité de procédure sur base de l'article 240 du nouveau code de procédure civile.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 27 février 2025 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Jean-Paul SINNER, secrétaire.

Le Président,

Le Secrétaire,