

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du quatorze juillet deux mille vingt-cinq

Composition:

Mylène REGENWETTER, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Martine DISIVISCOUR, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Antoine SCHAUS, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Jean-Paul SINNER,	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 Rachel JAZBINSEK, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

ET:

X, né le [...], demeurant à [...], intimé, comparant par Maître Elias JEDIDI, avocat, en remplacement de Maître Patrice R. MBONYUMUTWA, avocat à la Cour, les deux demeurant à Luxembourg.

Par requête parvenue au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 7 mars 2025, la Caisse pour l'avenir des enfants a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 17 janvier 2025, 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, quant à la forme, 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, rejette la demande tendant à la soumission à la Cour de justice de l'Union européenne de la question préjudicielle plus amplement formulée dans la requête introductive d'instance, rejette la demande tendant à voir mettre à charge de la Caisse pour l'avenir des enfants des frais et dépens de l'instance, voire une indemnité de procédure de 1'500 euros* ».

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 26 juin 2025, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Rachel JAZBINSEK, pour l'appelante, entendue en ses conclusions.

Maître Elias JEDIDI, pour l'intimé, 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 fait grief à une décision présidentielle de la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après la CAE) du 3 avril 2024, confirmée le 11 juin 2024 par le conseil d'administration de la CAE, portant rejet de ses contestations du montant de l'allocation familiale différentielle calculée au profit de ses enfants A, B et C, en ce que la CAE a pris en considération le complément familial, l'allocation de soutien familial non recouvrable et l'allocation de rentrée scolaire payés en France, au motif que ces prestations font entièrement partie des prestations familiales classiques destinées à compenser les charges financières liées à la présence d'enfants.

Statuant sur le recours formé par X contre la décision du 11 juin 2024, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) l'a, par jugement du 17 janvier 2025, déclaré fondé, en retenant qu'il existe suffisamment d'indicateurs que l'allocation de soutien familial de droit français revêt une nature différente de celle des allocations familiales ordinaires de droit luxembourgeois et que c'est à tort qu'elle a été prise en compte pour le calcul des allocations différentielles servies sous la législation luxembourgeoise, de sorte que son extraction de ce 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 a notamment fait valoir que les conditions d'octroi de l'allocation de soutien familial sont différentes de celles des allocations familiales ordinaires dès lors que les premières peuvent, sous la législation française, se cumuler avec les secondes sans en amputer le montant en tout ou en partie, et que les secondes sont soumises aux conditions d'ouverture du droit différentes de celles imposées aux premières, que les objets et les finalités qui découlent de l'allocation de soutien familial de droit français, à savoir procurer des vivres additionnels destinés à couvrir des besoins particuliers, bien individualisés, et inhérents à des situations de rigueur qui dépassent celles que les allocations familiales ordinaires sont censées couvrir et qui demeurent exclues de cette disposition légale, ne se recouvrent pas avec l'objet et la finalité des allocations familiales ordinaires. Elle a poursuivi

que la computation opérée par la CAE reflète non seulement une appréciation et une application erronées de l'article 10 mentionné ci-avant, mais qu'elle a également un effet et un résultat contraires au droit de l'Union européenne « *en ce que tantôt, c'est implicitement mais nécessairement en raison de la nationalité et de la résidence en France de la dame Sloyan et de ses trois enfants qu'elle porte réduction ou confiscation en violation de l'article 7 du règlement (CE) No. 883/2004 précité relatif à la levée des clauses de résidence, en ce que tantôt, des secours visés par la loi luxembourgeoise dans une situation somme toute comparable suite au défaut de pension ou de contribution du père des enfants n'impactent pas le montant des allocations familiales ordinaires exclusivement versées sous la législation luxembourgeoise dans une situation purement interne au pays, circonstance devant notamment mettre en jeu l'égalité en termes d'avantages sociaux visés à 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, et en ce que tantôt encore, procéder de la sorte reviendrait nécessairement à décourager la dame Sloyan à exercer son droit à la libre circulation du travailleur au sein de l'Union européenne par crainte de la perte du montant de l'allocation de soutien familial mis en compte par soustraction dans le calcul des allocations différentielles dues sous la législation luxembourgeoise au vœu de l'article 68 du règlement (CE) No. 883/2004 précité* ».

Par requête parvenue le 7 mars 2025 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 du 11 juin 2024 en ce qu'elle aurait correctement dressé le décompte différentiel, sinon, la CAE demande à voir saisir la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la CJUE) des questions préjudicielles suivantes : « *Pour le calcul du complément différentiel éventuellement dû, conformément aux articles 1^{er} z et 68 du Règlement 883/2004 et à l'article 10 du Règlement 883/2004, par l'organisme compétent de l'Etat du lieu de travail, convient-il de prendre en compte, en tant que prestations familiales de même nature, la prestation perçue par la famille du travailleur migrant dans l'Etat de résidence, en l'occurrence l'allocation de soutien familial non récupérable de l'article L523-1 du code de la sécurité sociale français qui vient dès lors en déduction des allocations familiales luxembourgeoises ? De manière générale, en cas de cumuls de droits entre l'organisme de l'Etat du lieu de travail et l'organisme de l'Etat du lieu de résidence, suffit-il pour mettre en exergue une différence de nature des prestations de distinguer les prestations versées visant à permettre aux parents de couvrir les frais liés aux besoins de l'enfant et qui sont accordées sans tenir compte des revenus ou du patrimoine des membres de la famille ni d'une éventuelle activité professionnelle des parents et les prestations versées ayant vocation d'aider les familles à maintenir leurs conditions d'existence lorsque les parents se consacrent en priorité à leurs enfants ?* »

A l'appui de sa demande en réformation, la CAE rappelle que l'objectif de l'article 10 du règlement 883/2004 serait d'interdire le cumul de plusieurs prestations de même nature se rapportant à une même période d'assurance obligatoire. Elle serait ainsi en droit de prendre en considération, en tant que prestation de même nature, l'allocation de soutien familial non recouvrable (ci-après l'ASFNR). Pour l'appelante, il faudrait différencier l'ASFNR, de l'allocation de soutien familial recouvrable (ci-après l'ASF). Cette dernière serait versée lorsqu'il y a une décision de justice et que le parent se soustrait totalement ou partiellement à son obligation d'entretien, ce serait une avance sur la pension alimentaire, donc pas exportable, et ne figurerait pas sur les attestations de paiement de la Caisse d'allocations familiales française (ci-après la CAF) transmises aux organismes étrangers pour calculer le différentiel.

A l'opposé, la première serait à analyser en tant que majoration de l'allocation familiale versée pour un enfant dont le parent est considéré comme isolé. Cette interprétation serait confortée par la lecture de l'article L523-1 du code de la sécurité sociale français et corroborée par l'article R523-7 du même code, précisant que les taux servant au calcul de l'allocation de soutien familial sont fixés en pourcentage de la base mensuelle de calcul des allocations familiales déterminées en application de l'article L551-1 du code de la sécurité sociale français. Par ailleurs, lors d'une réunion inter-caisses d'allocations familiales, l'ASFNR aurait aussi été désignée comme étant exportable, partant il faudrait en tenir compte dans le cadre des calculs de décomptes différentiels. 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* ». Il faudrait ainsi distinguer deux paniers de prestations, les uns servies en faveur des enfants et les autres servies en faveur des parents. Comme l'article 1^{er} z du règlement 883/2004 définit les 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* », il ne serait pas permis de douter que l'ASFNR ferait partie intégrante des prestations familiales de même nature, à l'opposé de l'ASF laquelle est une avance sur une pension alimentaire réduite.

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 d'intégrer dans le calcul le montant de l'ASFNR française. Il faudrait se référer à l'arrêt WIERING du 8 mai 2014 de la CJUE ayant mis en exergue des critères objectifs pour différencier les différentes prestations, dont les vérifications concrètes reviendraient à la juridiction nationale. La juridiction de première instance aurait ainsi bien analysé le cas d'espèce pour retenir la particularité de la prestation, laquelle se différencierait, tant par son objet, que par sa finalité, de l'allocation de famille classique alors que le critère serait celui du parent isolé, donc de la situation personnelle et individuelle de celui-ci, lequel ne doit pas se marier ou vivre en partenariat, sinon cette ASF ne serait plus versée conformément à ce qui se retrouverait à l'article L532-2 du code de la sécurité sociale français. Les questions préjudicielles formulées par l'appelante ne seraient pas nécessaires pour trancher cette affaire eu égard aux enseignements à tirer de l'arrêt WIERING de la CJUE.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

Les parties sont en désaccord sur la question de savoir si la CAE, pour calculer le complément différentiel, peut tenir compte de l'intégralité des allocations familiales versées par la France à X, y compris « *l'allocation de soutien familial non recouvrable* », ce qui est le cas du moment que ces allocations peuvent être qualifiées de prestations de même nature.

Pour décider que ces allocations ne revêtent pas une nature identique, la juridiction de première instance s'est appuyée sur l'arrêt WIERING de la CJUE du 8 mai 2014. Cet arrêt a rappelé que les allocations familiales sont une sous-catégorie des prestations familiales et que toutes les prestations familiales ne sont pas de même nature. La CJUE a poursuivi que si ces prestations familiales ont en effet le même objectif, à savoir compenser les charges de la famille, il convient cependant d'examiner leur objet, leurs finalités, leur base de calcul, leurs conditions d'octroi et leurs bénéficiaires.

La CAE avance que la nature des prestations luxembourgeoises et françaises est à distinguer suivant qu'il s'agit de prestations familiales classiques qui sont destinées à compenser les charges financières liées à la présence d'enfants et les prestations parentales qui visent à compenser la perte de revenu d'un parent qui se consacre à l'éducation des enfants, pour en déduire que l'ASFNR ne pouvant être rangée dans la deuxième catégorie, elle serait partant exportable. Or il s'agit d'une ventilation unilatérale opérée par la CAE afin de justifier la déduction effectuée et partant son calcul du complément différentiel, laquelle ne repose pourtant sur aucune base légale. Si certes la CJUE a fait valoir dans l'arrêt KNOCH du 8 juillet 1992 (C-102/91), cité par l'appelante, 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 contenue à l'article 12 serait considérablement réduite* » et qu' « *un tel effet irait à l'encontre de l'objectif de cette interdiction, à savoir éviter des cumuls non justifiés de prestations sociales* », toujours est-il que la CJUE a, dans l'arrêt WIERING du 8 mai 2014 précité, néanmoins repris, tel que relevé à juste titre par le juge de première instance, que les prestations familiales ont toutes pour objectif de compenser les charges de la famille et qu'il faut pousser l'examen de leur nature identique au-delà, en vérifiant leur objet, leurs finalités, leur base de calcul, leurs conditions d'octroi et leurs bénéficiaires.

Donc même à ne pas devoir retrouver une complète similitude entre les allocations servies et à faire preuve de souplesse dans l'appréciation des caractéristiques de chaque prestation, toujours est-il qu'en l'espèce le Conseil supérieur de la sécurité sociale ne peut que se rallier aux développements de la juridiction de première instance par rapport aux différences objectives notables entre les prestations en cause sur plusieurs points.

Outre la motivation mise en exergue, à juste titre, par la juridiction du premier degré à laquelle il y a lieu de se rallier, le Conseil supérieur de la sécurité sociale tient à rajouter que les allocations familiales luxembourgeoises visent à permettre aux parents de couvrir les frais liés aux besoins de ou des enfants et sont accordées sans tenir compte des revenus ou du patrimoine des membres de la famille, ni d'une activité professionnelle des parents et ces prestations ont ainsi pour bénéficiaire ultime, non pas les parents, mais l'enfant lui-même, étant par ailleurs précisé qu'il s'agit de prestations périodiques accordées exclusivement en fonction du nombre d'enfants et de l'âge de ceux-ci (cf. considérant n° 65 de l'arrêt WIERING). En revanche, l'allocation de soutien familial, servie sous la législation française, a pour vocation d'aider un parent isolé à maintenir des conditions d'existence de nature à pouvoir satisfaire à l'obligation d'entretien qu'ont les parents vis-à-vis de leur enfant. Le bénéficiaire primaire de ce soutien financier est partant, en première ligne, le parent isolé, alors qu'en effet, l'article L523-1, 3° du code de la sécurité sociale français prévoit, en tant qu'ouverture du droit à une allocation de soutien familial, pour ce qui est du cas d'espèce, la situation d'isolement de la mère, laquelle doit seule faire face à l'obligation d'entretien des enfants qui pèse sur les parents, le père étant considéré comme étant hors d'état de faire face à cette obligation. Cette allocation de soutien familial, comme son nom l'indique, vise donc à soutenir financièrement un parent afin de pouvoir honorer l'obligation d'entretien des enfants en cas de défaillance de l'autre parent, à savoir en cas d'absence de paiement d'une pension alimentaire. L'objectif et la finalité de cette allocation se différencient donc bien de l'allocation familiale proprement dite.

Contrairement encore à l'argumentation de la CAE, cette allocation de soutien familial n'est pas accordée exclusivement en fonction du nombre d'enfants et de leur âge et l'article R523-7 du code de la sécurité sociale français, encore invoqué par l'appelante, prévoit seulement une majoration du montant pour l'enfant mentionné aux numéros 1 et 2 de l'article L523-3 du code précité, à savoir l'enfant orphelin ou l'enfant se trouvant dans une situation qui y est assimilée.

S'y ajoute encore que le code de la sécurité sociale français, sous son titre II : les prestations générales d'entretien, renferme un chapitre 3 dédié à l'allocation de soutien familial sans opérer de distinction si cette allocation est servie en tant qu'avance sur une pension alimentaire, partant recouvrable en principe, ou si elle est servie alors qu'un parent est hors d'état de faire face à ses obligations d'entretien, partant non recouvrable en principe. La distinction opérée par la CAE, et le cas échéant par la CAF, si elle peut se comprendre eu égard au fait non contesté que l'une constitue une avance alors qu'il y a un débiteur suivant une décision coulée en force de chose jugée, ce qui, par la force des choses ne peut pas être le cas dans la deuxième hypothèse, toujours est-il que cette différence ne saurait servir de prétexte aux caisses pour traiter les deux situations de manière différente par rapport à l'extraction de cette allocation, sous peine de créer une inégalité et de discriminer celui des parents qui se trouve dans une situation encore plus difficile et précaire en ce qu'il n'arrive pas à faire condamner l'autre parent à contribuer à l'entretien des enfants. Considérer, à partir d'une situation de départ identique, qu'en cas d'allocation servie en tant qu'avance, que celle-ci n'est pas exportable, alors que le contraire devrait être retenu en cas de défaillance totale de l'autre parent, ne saurait se justifier et ce constat s'impose d'autant plus que l'article L523-2 du code de la sécurité sociale français prévoit la cessation de l'allocation de soutien familial lorsque le titulaire se marie, conclut un pacte civil de solidarité ou vit en concubinage, donc indépendamment de la situation des enfants, c'est bien le changement de situation du parent bénéficiaire qui est déterminant pour la cessation de cette allocation.

Il n'y a ainsi pas lieu de déférer, pour ne pas être pertinentes et nécessaires pour la solution du litige, les questions préjudicielles formulées par l'appelante à la CJUE, cette dernière, dans l'arrêt WIERING précité, a déjà pris amplement position sur le sujet en précisant notamment « *dans une situation telle que celle en cause au principal, aux fins du calcul du complément différentiel éventuellement dû à un travailleur migrant dans son Etat membre d'emploi, ne doivent pas être prises en compte l'ensemble des prestations familiales perçues par la famille de ce travailleur en vertu de la législation de l'Etat membre de résidence dès lors que, sous réserve des vérifications à effectuer par la juridiction de renvoi (...)* ». La CJUE, après avoir rappelé les règles générales applicables aux prestations de sécurité sociale, puis les règles applicables aux prestations familiales, et après avoir fourni des précisions quant aux conditions du non-cumul, a décidé qu'il revient à la juridiction de renvoi de procéder, eu égard aux enseignements à tirer de l'arrêt, aux vérifications qui s'imposent. Il s'ensuit que si l'ASFNR constitue bien une prestation familiale au sens du règlement européen, elle ne peut être qualifiée d'allocation familiale et ne doit donc pas être prise en compte dans le calcul du complément différentiel.

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 contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

déclare l'appel recevable,

le dit non fondé,

confirme le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale entrepris sans qu'il y ait lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 14 juillet 2025 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Michèle SUSCA, secrétaire.

Le Président,

Le Secrétaire,