GRAND-DUCHE DU LUXEMBOURG

No. du reg.: CNSAD 2025/0097 No. : 2025/0277

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du dix-huit décembre deux mille vingt-cinq

Composition:

Mylène REGENWETTER, président de chambre à la Cour d'appel, président

Vincent FRANCK, 1er conseiller à la Cour d'appel, assesseur-magistrat

Martine DISIVISCOUR, 1er conseiller à la Cour d'appel, assesseur-magistrat

Sandra KLAUNER, secrétaire

ENTRE:

X, né le […], demeurant à […],
appelant,
comparant par Maître Elisabeth MACHADO, 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 Maître Julien KINSCH, avocat à la Cour, en rempalcement de Maître Patrick KINSCH, avocat à la Cour, les deux demeurant à Luxembourg.

Par arrêt du 30 octobre 2025 les parties furent invitées à présenter leurs observations conformément à l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997, voire l'article 65 du nouveau code de procédure civile, par rapport au libellé des questions préjudicielles formulées avant que celles-ci ne soient soumises à la Cour constitutionnelle. Celles-ci furent convoquées pour l'audience publique du 27 novembre 2025, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Elisabeth MACHADO, pour l'appelant, entendue en ses conclusions.

Maître Julien KINSCH, 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 :

Les faits et rétroactes ressortent à suffisance d'un arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 30 octobre 2025, n°2025/0218 et dont le dispositif se lit comme suit :

« *Par ces motifs,*

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

déclare l'appel recevable,

avant tout autre progrès en cause,

dit qu'il a y lieu d'inviter les parties en cause à présenter leurs observations conformément à l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997, voire l'article 65 du nouveau code de procédure civile, par rapport au libellé des questions préjudicielles formulées avant que celles-ci ne soient soumises à la Cour constitutionnelle :

L'article 350 (7) du code de la sécurité sociale en ce qu'il dispose : « Dans le cadre d'un maintien à domicile, le demandeur déclare au moyen d'une fiche de renseignements la présence d'un aidant à l'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance. L'aidant est une tierce personne qui fournit intégralement ou partiellement les aides et soins à la personne dépendante à son domicile en dehors des prestataires visés aux articles 389 à 391. L'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance évalue les capacités et les disponibilités de l'aidant pour fournir au moins une fois par semaine les aides et soins dans les domaines des actes essentiels de la vie »,

- *en ce que la mère et le père, étant investis de l'autorité parentale conjointe avec garde alternée de l'enfant bénéficiaire de l'assurance dépendance, se trouvent dans une situation identique en ce que chacun, la semaine où il a la garde, dispense les aides et soins dans les actes essentiels de la vie dont l'enfant dépendant a besoin, mais qu'un seul d'entre eux peut se voir attribuer le statut d'aidant et bénéficier des prestations en espèces, est-il conforme au principe d'égalité devant la Loi édicté par l'article 15, paragraphe premier, de la Constitution ? ;*

- *en exigeant que l'aidant désigné par l'AEC doit fournir au moins une fois par semaine les aides et soins dans les domaines des actes essentiels de la vie, excluant ainsi les parents dont l'enfant bénéficiaire de l'assurance dépendance est soumis à un régime de garde alternée alors que cet aidant ne peut prodiguer que chaque deuxième semaine au moins une*

fois à son enfant dépendant les aides et soins dans les actes essentiels de la vie, créant ainsi une différence de traitement non seulement entre parents se trouvant dans une situation identique, mais également entre enfants bénéficiaires de l'assurance dépendance se trouvant dans une situation identique, en vertu du seul statut de garde auquel ces enfants sont soumis en vertu d'une décision de justice, est-il conforme au principe d'égalité devant la Loi édicté par l'article 15, paragraphe premier de la Constitution ?

fixe l'affaire pour continuation des débats à l'audience du jeudi 27 novembre 2025 à 9.30 heures, Salle 2.29,

réserve pour le surplus ».

A l'audience du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 27 novembre 2025, la Caisse nationale de santé (ci-après la CNS) s'est tout d'abord interrogée sur l'opportunité pour X de mettre en intervention, sur le fondement de l'article 594 du nouveau code de procédure civile, la mère de l'enfant dépendant.

A titre principal, la CNS a maintenu sa position en faveur d'une application littérale de l'article 350, paragraphe (7), du code de la sécurité sociale, ne nécessitant ni interprétation ni renvoi devant la Cour constitutionnelle, en ce que cette lecture ne serait pas incompatible avec le principe constitutionnel d'égalité. L'objectif de ne désigner qu'un seul aidant serait d'assurer la qualité de l'assistance fournie, de permettre la formation de l'aidant et d'opérer un contrôle subséquent. A côté de cet aidant officiel, il resterait possible que d'autres personnes interviennent en tant qu' « *aidants officieux* », sans pour autant bénéficier du statut reconnu par la CNS. Cette limitation à un aidant viserait également la simplification et la rationalisation du fonctionnement de la CNS, la maîtrise des coûts et la prévention de situations objectivement indésirables, telles que l'éparpillement du statut d'aidant entre plusieurs membres d'une même famille ou d'une communauté entourant la personne dépendante. La CNS estime partant que le but légitime est de nature à justifier le dispositif législatif, de manière rationnel, adéquate et proportionnée alors que « *l'injustice* » qui pourrait résulter d'une privation légale d'un « *aidant officieux* » de toute rémunération ne serait en réalité pas l'effet de la disposition légale attaquée, mais découlerait du choix délibéré du législateur de ne pas impliquer l'institution de sécurité sociale dans les relations, généralement familiales et parfois, comme en l'espèce, conflictuelles entre l'aidant reconnu et les « *aidants officieux* ». Ces derniers demeureraient protégés par le droit civil, qui leur permettrait de faire valoir leurs droits à une répartition équitable des prestations en espèces.

En l'espèce, la mère ayant été désignée comme aidant du mineur dépendant à la suite de l'évaluation faite par l'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance (ci-après l'AEC), elle perçoit les prestations en espèces en raison de son statut de représentant légal de son fils. Si d'autres personnes, en qualité « *d'aidants officieux* », assistent l'enfant, elle pourrait être tenue, au regard du droit civil, de répartir ces prestations en fonction de l'assistance effectivement fournie par chacun.

A titre subsidiaire, la CNS soutient que le texte légal n'exclut pas la possibilité de plusieurs aidants, par l'effet d'utiliser « *un* » comme article indéfini. Une telle possibilité existait sous la loi du 23 décembre 2005 modifiant diverses dispositions du code des assurances sociales en matière d'assurance dépendance, l'article 354, alinéa 1, prévoyant que « *le remplacement des prestations en nature par une prestation en espèces est possible lorsque les aides et soins sont fournis à domicile, partiellement ou intégralement, par une ou plusieurs personnes de l'entourage en mesure d'assurer les aides et soins requis* ». Cette formulation n'a pas été reprise, alors que l'aidant n'est pas nécessairement une personne de l'entourage de la personne

dépendante ou peut même être salarié. En l'absence de critères normatifs permettant de qualifier une personne d'aidant et d'un suivi des capacités de l'aidant à fournir les aides et soins requis, il serait difficile d'évaluer si l'aidant est en mesure d'assurer les prestations nécessaires.

Le législateur, par cette illustration, n'aurait pas expressément entendu limiter le nombre d'aidants effectifs à un seul, de sorte que cette interprétation demeurerait aussi conforme au principe constitutionnel d'égalité. Pour autant, selon la CNS, il incombera toujours au représentant légal de la personne dépendante de veiller à une répartition équitable des sommes perçues, proportionnellement à l'aide effectivement fournie par chacun des aidants.

En substance, la CNS considère que deux interprétations sont possibles :

- soit « *aidant* » s'entend comme « *aidant, personne nécessairement unique* » ;
- soit « *un aidant* » sans exclure l'existence de plusieurs aidants.

En cas de doute, il faudrait présumer que le législateur a entendu respecter la Constitution. La juridiction ordinaire, dans l'exercice de sa prérogative d'interprétation des lois, pourrait décider de faire prévaloir l'interprétation conforme à la Constitution. A cet égard, la CNS renvoie à l'arrêt de la Cour administrative du 20 juillet 2022 (n°47128C), qui a réinterprété de manière créative la législation environnementale pour éviter qu'elle apparaisse contraire à la Constitution. L'interprétation retenue par la Cour administrative n'était peut-être pas la plus immédiatement probable, mais elle a été jugée compatible avec le texte légal.

Selon la CNS, afin d'éviter un renvoi devant la Cour constitutionnelle, le Conseil supérieur de la sécurité sociale devrait adopter l'interprétation principale ou subsidiaire proposée par la CNS. A défaut, le Conseil supérieur de la sécurité sociale pourrait saisir la Cour constitutionnelle en soumettant deux interprétations alternatives de la loi, à l'instar de la Cour constitutionnelle belge qui pratique un contrôle de légalité par voie de question préjudicielle.

X considère que les développements de la CNS relatifs à la possibilité d'interpréter le texte comme autorisant la nomination de plusieurs aidants n'apporteraient aucune solution au litige, la discrimination demeurant manifeste dès lors que la CNS ne reconnaît qu'un statut officiel et non un statut officieux. En l'espèce, la mère et le père se sont montrés capables, lors de l'évaluation faite par l'AEC, d'assurer les aides et soins à leur fils dépendant, ce que par ailleurs le père démontrerait chaque semaine où il a la garde de l'enfant. En suivant l'argumentation subsidiaire de la CNS rien ne s'opposerait à le désigner comme un second aidant ou un aidant officieux ; toutefois, sa situation resterait inchangée vu que la CNS concède que seul le représentant légal de l'enfant pourrait se voir attribuer le statut officiel d'aidant et les prestations en espèces en découlant. Si le maintien au domicile vise à éviter le placement en structure et si cette notion permettrait d'envisager que les aides et soins peuvent se faire au lieu de résidence de l'enfant, que ce soit chez la mère ou chez le père, il demeurerait que l'un d'eux, placé dans une situation identique à l'autre, pourra seul être reconnu par la CNS comme aidant officiel. S'y ajouterait encore que cet aidant officiel, en cas de garde alternée de l'enfant dépendant, sera en principe dans l'impossibilité légale de satisfaire à la mission prévue par l'article 350 (7) du code de la sécurité sociale les semaines où il n'a pas la garde de l'enfant. Il ne s'agirait partant pas de proposer des alternatives d'interprétation à la Cour constitutionnelle, mais de leur soumettre le texte pour son analyse de conformité à la Constitution.

X précise, bien qu'ayant, par courrier du 27 octobre 2025, formulé des questions préjudicielles, il entend adhérer aux formulations proposées dans l'arrêt du 30 octobre 2025 sauf à y apporter deux nuances par rapport à la première question en ce que « *la mère et le père* » seraient à remplacer par « *les parents* » et qu'il faudrait ajouter « *et couvre les besoins d'encadrement et de formation de l'enfant* ».

La CNS, à titre plus subsidiaire, a déclaré ne pas avoir d'observations à présenter par rapport à la formulation proprement dite des questions préjudicielles modifiées et complétées par X.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

La CNS s'est tout d'abord interrogée sur l'opportunité pour X de mettre en intervention, sur le fondement de l'article 594 du nouveau code de procédure civile, la mère de l'enfant dépendant. Cet article, en ce qu'il dispose « *Aucune intervention ne sera reçue, si ce n'est de la part de ceux qui auraient droit de former tierce opposition* », a trait à la recevabilité en instance d'appel d'une mise en intervention forcée en ce qu'elle est strictement limitée aux personnes qui pourraient user de la voie de la tierce opposition. En l'absence de disposition spécifique dans le code de la sécurité sociale, le nouveau code de procédure civile est applicable, conformément à l'article 455 du code de la sécurité sociale. Or, aucune des parties n'a procédé conformément aux dispositions de l'article 483 du nouveau code de procédure civile, partant le Conseil supérieur de la sécurité sociale n'est saisi d'aucune requête en ce sens.

La CNS maintient, à titre principal une interprétation littérale de l'article 350 (7) du code de la sécurité sociale, sinon à interpréter l'article de nature à être conforme au principe constitutionnel d'égalité en admettant que le terme générique « *un aidant* » puisse englober plusieurs aidants et s'il demeurerait un doute sur le degré de constitutionnalité de saisir la Cour constitutionnelle de deux interprétations alternatives de la loi.

Il se conçoit que le Conseil supérieur de la sécurité sociale peut être amené à scruter la portée envisagée par le législateur, laquelle ne se dégage souvent que de la prise en considération du contexte dans lequel les mots sont utilisés, vu que la loi exprime par des normes générales et abstraites les règles gouvernant les interactions économiques, juridiques et sociales, sans que le législateur ne puisse imaginer lors de son oeuvre rédactionnelle toutes les situations auxquelles pourra donner lieu la vie réelle et sans que la norme du fait de son abstraction et de sa généralité ne puisse adéquatement couvrir toutes ces situations individuelles.

Il appartient au juge d'appliquer la norme générale et abstraite aux cas particuliers qui lui sont soumis, lorsque l'application littérale du texte de loi, tel que rédigé, risquerait de priver la loi de son effet utile, rendant nécessaire une interprétation téléologique.

Or, en l'espèce, une lecture littérale de l'article précité ne vide pas le texte légal de toute substance et, conformément aux développements présentés par la CNS à l'audience, n'est pas contraire à la volonté du législateur ayant remplacé l'ancien article 354 (Travaux parlementaires, n°7014). Depuis la loi du 19 juin 1998 portant introduction de l'assurance dépendance et création, au profit d'une personne protégée, d'un droit inconditionnel à des prestations en espèces dans le cadre du maintien à domicile pour lui permettre de se procurer des aides et soins dans les actes essentiels de la vie auprès d'une tierce personne, la procédure, les conditions et les exigences à l'égard de l'aidant sont claires et strictement encadrées.

Les deux arrêts de la Cour administrative des 9 janvier 2020 et 22 juillet 2022 cités par la CNS ne sont pas transposables, dès lors qu'ils concernent des hypothèses où la lecture stricte du texte conduisait à une impasse et où la confirmation de la décision entreprise aurait abouti à entériner une solution absurde, contraire aux dispositions découlant de la Constitution et de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la CEDH).

En réalité, ce n'est pas l'interprétation du texte qui pose difficulté dans la présente affaire. Peu importe la lecture proposée par la CNS, à titre principal ou subsidiaire, la question cruciale demeure celle de savoir si la conséquence de l'application de ce texte clair est discriminatoire pour l'un des parents se trouvant dans une situation identique.

Même en admettant que les deux parents soient aidants de leur enfant dépendant, seul l'un d'entre eux se voit reconnaître, à la suite de l'évaluation faite par l'AEC, le statut officiel d'aidant par la CNS et, au-delà de l'aspect rétributif, bénéficie d'un encadrement, d'une évaluation, d'une formation, d'un contrôle et de prestations en espèces.

Il est exact, tel que soutenu par la CNS, que le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel d'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents, à condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. La CNS considère que tel est le cas, en raison de la simplification et de la rationalisation du fonctionnement de la CNS, de la possibilité de formation et de contrôle de l'aidant, de la maîtrise des coûts et de la prévention de situations objectivement indésirables, telles que l'éparpillement du statut d'aidant entre plusieurs membres d'une même famille ou d'une communauté entourant la personne dépendante, ce qui impliquerait l'institution de sécurité sociale dans des relations généralement familiales et parfois, comme en l'espèce, conflictuelles entre l'aidant reconnu et les « *aidants officieux* », au détriment de la personne dépendante.

Or, il n'est pas contesté en l'espèce que la mère et le père se trouvent dans une situation comparable. Ainsi, la question de savoir si la différenciation opérée par la loi entre ces deux personnes, prodiguant des soins et aides identiques à l'enfant dépendant chaque semaine où elles en ont la garde, est objective, rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, relève de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle.

L'article 6 de la loi du 27 juillet 1997, précitée, dispose respectivement en ses alinéas 1 et 3 :

« *Lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la constitution devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, celle-ci est tenue de saisir la Cour constitutionnelle* » (…), « *Si une juridiction estime qu'une question de conformité d'une loi à la Constitution se pose et qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, elle doit la soulever d'office après avoir invité au préalable les parties à présenter leurs observations* ».

En l'espèce, le Conseil supérieur de la sécurité sociale, ayant invité au préalable les parties à présenter leurs observations et tenant compte de celles-ci, il y a lieu à renvoi devant la Cour constitutionnelle de deux questions préjudicielles plus amplement détaillées au dispositif du présent arrêt alors qu'il n'est pas dénué de fondement et nécessaire pour rendre la décision de savoir si l'article 350 (7) du code de la sécurité sociale pratique une différenciation non objectivement justifiée entre parents ayant à charge un enfant bénéficiaire de l'assurance dépendance dans le cadre d'une garde alternée.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

en continuation de l'arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 30 octobre 2025,

les parties en cause ayant été entendues dans leurs observations à l'audience du 27 novembre 2025,

dit qu'il a y lieu, avant tout autre progrès en cause, de saisir la Cour constitutionnelle des questions préjudicielles de constitutionnalité suivantes :

L'article 350 (7) du code de la sécurité sociale en ce qu'il dispose : « *Dans le cadre d'un maintien à domicile, le demandeur déclare au moyen d'une fiche de renseignements la présence d'un aidant à l'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance. L'aidant est une tierce personne qui fournit intégralement ou partiellement les aides et soins à la personne dépendante à son domicile en dehors des prestataires visés aux articles 389 à 391. L'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance évalue les capacités et les disponibilités de l'aidant pour fournir au moins une fois par semaine les aides et soins dans les domaines des actes essentiels de la vie* »,

- en ce que les parents, étant investis de l'autorité parentale conjointe avec garde alternée de l'enfant bénéficiaire de l'assurance dépendance, se trouvent dans une situation identique en ce que chacun, la semaine où il a la garde, dispense les aides et soins dans les actes essentiels de la vie et couvre les besoins d'encadrement et de formation dont l'enfant dépendant a besoin, mais que seul un d'entre eux peut se voir attribuer le statut d'aidant et bénéficier des prestations en espèces, est-il conforme au principe d'égalité devant la Loi édicté par l'article 15, paragraphe premier, de la Constitution ? ,

- en exigeant que l'aidant désigné par l'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance doit fournir au moins une fois par semaine les aides et soins dans les domaines des actes essentiels de la vie, excluant ainsi les parents dont l'enfant bénéficiaire de l'assurance dépendance est soumis à un régime de garde alternée alors que cet aidant ne peut prodiguer que chaque deuxième semaine au moins une fois à son enfant dépendant les aides et soins dans les actes essentiels de la vie, créant ainsi une différence de traitement non seulement entre parents se trouvant dans une situation identique, mais également entre enfants bénéficiaires de l'assurance dépendance se trouvant dans une situation identique, en vertu du seul statut de garde auquel ces enfants sont soumis en vertu d'une décision de justice, est-il conforme au principe d'égalité devant la Loi édicté par l'article 15, paragraphe premier de la Constitution ?

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 18 décembre 2025 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Sandra KLAUNER, secrétaire.

Le Président, Le Secrétaire,