GRAND-DUCHE DU LUXEMBOURG

No. du reg.: CARE 2026/0055 **No. : 2026/0183**

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du six juillet deux mille vingt-six

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

Michèle SUSCA, 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, née le […], demeurant à […],
intimée,
assistée de Maître Sylvain L'HOTE, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

La CAISSE POUR L'AVENIR DES ENFANTS a interjeté appel le 10 mars 2026 d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 23 janvier 2026, dans la cause pendante entre elle et X, et dont le dispositif est conçu comme suit : « *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 devant la Caisse pour l'avenir des enfants* ».

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 15 juin 2026, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

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

Maître Sylvain L'HOTE, 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 une demande enregistrée le 11 décembre 2023 par la CAISSE POUR L'AVENIR DES ENFANTS (ci-après la CAE), X a sollicité l'obtention de l'indemnité de congé parental à plein temps de 6 mois pour son enfant A, née le [… 2024]. La demande afférente a attesté de l'accord de l'employeur de X et, le 3 mai 2024, la CAE y a fait droit pour la période du 2 juillet 2024 au 1er janvier 2025 inclus.

Par décision présidentielle de la CAE du 4 février 2025, X s'est vu notifier le retrait du droit à l'indemnité de congé parental et la demande de restitution des prestations déjà versées d'un montant de 18.335,08 euros, au motif qu'elle a exercé, pendant la durée de son congé parental, une activité professionnelle à titre d'artisan-commerçant à partir du 13 novembre 2024.

A la suite de l'opposition de X du 17 février 2025 dans laquelle elle explique qu'elle a rétroactivement annulé son affiliation à la sécurité sociale luxembourgeoise qu'elle avait réalisée en vue d'une activité en 2025, la CAE a demandé des pièces, notamment sur une éventuelle inscription de sa fille dans une structure de garde.

Par décision de son conseil d'administration du 8 mai 2025 et à la suite des documents versés par X, la CAE a tout d'abord tenu compte de la désaffiliation rétroactive de X. Par contre, la CAE a relevé que celle-ci ne s'est pas adonnée principalement à l'éducation de sa fille à partir du 11 novembre 2024, date à partir de laquelle sa fille a commencé à fréquenter une crèche. En outre, la CAE a remarqué dans sa décision qu'une fréquentation d'une crèche en raison de 30 heures par semaine n'est pas compatible avec un congé parental à temps plein. La CAE a en conséquence rejeté partiellement l'opposition de X sur base de cette nouvelle motivation et elle a demandé le remboursement de l'indemnité de congé parental versée pendant la période du 11 novembre 2024 au 1er janvier 2025 d'un montant de 5.194, 68 euros.

Saisi du recours introduit par X, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) a, par jugement du 23 janvier 2026, réformé la décision entreprise et a renvoyé le dossier en prosécution de cause à la CAE.

Pour statuer en ce sens, la juridiction de première instance a, après avoir rappelé les dispositions de l'article L. 234-43 du code du travail, relevé les journées durant lesquelles la fille de X a été gardée à la crèche pendant le mois de novembre 2024.

En ce qui concerne le mois de décembre 2024, le Conseil arbitral a noté que « *quant à la période du 2 décembre 2024 au 31 décembre 2024, et abstraction des jours de fête, des fins de semaine ou des jours fériés, force est de constater que du jeudi, 5 décembre 2024, au vendredi, 6 décembre 2024 inclus, du jeudi, 12 décembre 2024 au vendredi, 13 décembre 2024 inclus, du jeudi, 19 décembre 2024 au vendredi, 20 décembre 2024 inclus et durant les journées du vendredi, 27 décembre 2024 et du 30 décembre 2024, l'enfant A n'a pas fréquenté la structure de garde alors que pour les mercredi, 4 décembre 2024, 11 décembre 2024 et 18 décembre 2024, elle ne l'a fréquentée que pour une demi-journée* ».

La juridiction de première instance a ensuite rappelé que « *la loi, dont l'article L.234-43 (1) du Code du travail, ne requiert pas une présence physique et un contact permanent avec l'enfant, et qu'elle ne précise pas de durée quotidienne ou hebdomadaire minimale durant laquelle l'enfant en faveur de laquelle le congé parental indemnisé a été sollicité est censé se trouver en présence du parent demandeur (en ce sens, Conseil supérieur de la sécurité sociale 23 juillet 2020, No. : 2020/0178), ce au motif de la finalité et de l'objectif du texte qui est de pouvoir tenir compte de situations différentes de chaque famille et de permettre une certaine flexibilité au parent bénéficiaire du congé parental de s'organiser et de structurer son temps libre au grand profit de son enfant et de remettre au juge, en cas de litige, l'appréciation si l'exercice du congé parental se fait en conformité avec le but visé par le législateur (arrêt cité)* ».

Suivant le Conseil arbitral, il ne serait pas établi par le dossier que X a fait un usage du congé parental contraire à la directive européenne applicable à la matière et que les conditions d'application de l'article L. 234-43 (1) du code du travail doivent s'apprécier sur l'intégralité de la durée du congé parental. Il ne serait ainsi pas prouvé que pendant son congé parental à temps plein, X ne s'est pas principalement adonnée à l'éducation de sa fille, de sorte que la motivation de la décision attaquée ne serait pas prouvée.

La juridiction de première instance a ainsi déclaré fondé le recours en ce qu'il tend à voir réformer la décision de la CAE « *alors que l'article 308 (4) du Code de la sécurité sociale, lequel a également servi de fondement légal à la décision entreprise, est impropre à fonder en droit ladite décision en ce qu'il n'est assorti d'aucune mesure, ni d'aucune sanction telle que celle qui a été opposée à la requérante* ».

Contre ce jugement, la CAE a régulièrement interjeté appel le 10 mars 2026 au Conseil supérieur de la sécurité sociale.

A l'appui de son appel, la CAE critique tout d'abord la juridiction de première instance en ce que celle-ci retient que les dispositions légales relatives au congé parental ne requièrent pas une présence physique du parent bénéficiaire du congé parental et un contact permanent avec l'enfant. Elle rappelle ensuite la finalité du congé parental et que même, si la loi ne fixe pas un seuil quantitatif de présence du parent auprès de son enfant, toujours est-il que la loi implique que le congé parental soit exercé dans un but réel de présence et d'implication auprès de l'enfant.

L'appelante critique encore le Conseil arbitral en ce qu'il aurait retenu qu'il faudrait effectuer une appréciation sur la période intégrale du congé parental pour vérifier, si le parent a respecté les conditions. Une telle interprétation ne saurait être retenue, puisqu'elle conduit en pratique à admettre qu'une partie significative de cette période ne soit pas consacrée à la finalité du congé parental, les conditions devant être respectées pendant l'intégralité du congé parental. Elle insiste que cette obligation de s'adonner principalement à l'éducation de son enfant constitue une obligation continue du parent bénéficiaire du congé parental, obligation qu'il doit respecter chaque jour du congé parental pendant les six mois.

La CAE affirme ainsi que la prise en charge effective de l'enfant n'aurait concerné qu'environ 4 mois et 3 semaines sur la durée des 6 mois, de sorte qu'il ne saurait être retenu que les conditions pour le congé parental auraient été respectées pendant toute la durée du congé parental. En renvoyant à l'article L. 234-44 (8) du code du travail, il y aurait lieu de constater au vu de la fréquentation de la crèche de la fille de X, que celle-ci ne se serait pas adonnée principalement à l'éducation de son enfant sur toute la durée du congé parental.

A l'audience des plaidoiries, la CAE a précisé que la moyenne de 20 heures par semaine que la fille de X aurait été gardée en crèche suivant le relevé figurant au dossier, constituerait encore une durée trop longue de garde par un tiers, afin que X satisfasse pleinement à ses obligations légales.

L'appelante demande en conséquence la réformation du jugement dont appel et à voir confirmer sa décision en ce qu'elle a retiré, dans le respect du principe de proportionnalité, le bénéfice de l'indemnité du congé parental pour la durée du placement de l'enfant en crèche.

La partie intimée demande la confirmation du jugement dont appel pour les motifs y invoqués. Elle conteste comme l'affirme la partie appelante dans son acte d'appel, que sa fille aurait été gardée par la crèche pendant 30 heures par semaine pour la période en discussion. Suivant le relevé de présence versé, sa fille aurait passé en crèche en moyenne 17 à 18 heures par semaine sur deux journées et demie par semaine pendant la période litigieuse, les deux premières semaines ayant été destinées à une phase d'adaptation.

La partie intimée estime encore que la loi ne prévoit pas que les parents bénéficiaires du congé parental doivent s'occuper exclusivement de l'éducation de leurs enfants et l'interprétation donnée par la CAE serait contraire à la ratio legis du congé parental. Elle renvoie encore à l'arrêt de la Cour de cassation invoquée par la juridiction de première instance.

X donne encore à considérer qu'il serait irréaliste d'exiger des parents de confier la garde de leur enfant à un tiers uniquement à la fin du congé parental, alors que la phase d'adaptation à la garde par un tiers serait essentielle et ne pourrait pas se réaliser uniquement à partir de la reprise du travail par le parent bénéficiaire. L'appréciation devrait se faire in concreto pour chaque famille. A suivre la logique de la CAE reviendrait à refuser le congé parental aux parents qui font le choix de confier la garde de leur enfant à une crèche afin de pouvoir exercer leur profession.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

Aux termes de l'article L. 234-43 du code du travail, « *(1) Tout parent a droit, suite à la naissance ou à l'adoption d'un ou de plusieurs enfants, à un congé parental tant que les enfants n'ont pas atteint l'âge de six ans aux conditions et dans les limites de la présente loi. Le délai de six ans est porté à douze ans pour les parents d'un ou de plusieurs enfants adoptés.*

Peut prétendre au congé parental tout parent, pour autant qu'il …
….
- *élève dans son foyer le ou les enfants visés et s'adonne principalement à leur éducation pendant la durée du congé parental* ».

Aux termes de l'article L. 234-44 (8) du même code, « *le droit au congé parental prend fin lorsque l'une des conditions prévues à l'article L. 234-43 cesse d'être remplie* ».

Il convient de relever que le congé parental a été institué pour permettre aux parents, au-delà du congé de maternité, de s'occuper personnellement de leur enfant tout en gardant leur emploi et tout en bénéficiant d'un soutien financier à charge de la collectivité dans le but de pouvoir renforcer et approfondir la relation parent-enfant.

L'octroi de l'indemnité pour congé parental est un droit légal et protégé par la législation sociale luxembourgeoise. Chaque parent remplissant les conditions légales peut demander un congé parental. Pendant ce congé, il a droit à une indemnité versée par la CAE, qui remplace tout ou une partie du revenu professionnel pendant le congé.

Il tombe sous le sens que ce changement notable dans la situation professionnelle et familiale de ce parent doit aussi se refléter tant soit peu dans la situation personnelle de l'enfant et doit avoir des répercussions sur le temps privilégié pouvant être consacré à leur relation mère-enfant pendant toute la durée du congé parental.

Par ailleurs, la vérification de la condition d'éducation par les parents ne se résume pas à une comparaison arithmétique du temps de présence du mineur dans une structure d'accueil et du temps passé avec ses parents, mais nécessite une appréciation concrète de la situation de l'espèce compte tenu de tous les éléments du dossier.

Le fait de s'adonner principalement à l'éducation de l'enfant, au sens de la loi, nécessite une large présence physique auprès de son enfant dans la mesure où le but du congé parental à plein temps est qu'il soit destiné à ce que le parent peut s'occuper principalement et personnellement de l'enfant, sans que l'enfant soit gardé par une tierce personne.

L'absence de précisions dans le texte de la loi et d'un cadre très strict se conçoit parfaitement eu égard à la philosophie, la finalité et l'objectif du texte où la condition qu'il faut « *s'adonner principalement à l'éducation* » de l'enfant, permet de tenir compte des situations différentes de chaque famille et de laisser justement une certaine flexibilité au parent bénéficiaire du congé parental de s'organiser et de structurer son temps libre au grand profit de son enfant et de remettre, en cas de litige, l'appréciation au juge, si l'exercice du congé parental se fait en conformité avec le but visé par le législateur.

Il convient de rappeler comme l'a relevé à juste titre la partie appelante que le bénéficiaire du congé parental doit, en principe, remplir les conditions durant toute la durée du congé parental accordé. A chaque moment du congé parental, X doit donc remplir les conditions du congé parental, également les deux mois à la fin de la période du congé parental. Il y a dès lors lieu de vérifier, si X a rempli les conditions légales, et en particulier la condition de s'être occupée principalement de l'éducation de sa fille pour pouvoir toucher l'indemnité du congé parental pendant la période du 2 juillet 2024 au 1er janvier 2025 inclus.

La CAE reproche à l'intimée d'avoir confié son enfant pendant 30 heures, respectivement 20 heures, par semaine à partir du 11 novembre 2024 jusqu'à la fin du congé parental le 2 janvier 2025, à une structure d'accueil, de sorte qu'elle ne se serait pas principalement adonnée à l'éducation de son enfant. Elle se base sur le relevé de la crèche versé en cause en pièce 11 de sa farde de pièces.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale constate qu'il résulte des documents auxquels il peut avoir égard que le congé parental à plein temps a été accordé, par décision du 3 mai 2024, à X du 2 juillet 2024 au 1er janvier 2025 inclus et qu'une indemnité mensuelle brute de 3.963,51euros lui a été allouée.

Il résulte encore de l'attestation de fréquentation dressée par la crèche « Crèche 1 », que la fille de X a fréquenté cette crèche pour la première fois le 12 novembre 2024 pour la durée d'une heure de même le lendemain 13 novembre 2024. A partir du 14 novembre 2024 jusqu'au 20 novembre 2024, les heures de présence ont augmenté d'une heure et demie à six heures et demie pendant trois jours par semaine. Il est encore noté sur le relevé de la crèche que la période d'adaptation se termine le 22 novembre 2024.

Ce relevé indique en outre que la facturation des prestations fournies a débuté le 25 novembre 2024 à raison de deux jours et une matinée par semaine pour un forfait de 36 heures par semaine et de trois repas.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale note que X avait bien inscrit sa fille à la crèche pour 36 heures par semaine, même si finalement elle n'a pas fait usage de la totalité des heures payées.

A partir du 25 novembre 2024 jusqu'au 31 décembre 2024, la fille de X a été présente à la crèche en moyenne 17 heures par semaine réparties sur trois journées. Du 23 au 31 décembre 2024, elle a visité la crèche pendant trois jours chaque fois pour une durée d'environ sept heures.

X justifie la présence de sa fille à la crèche pendant ces horaires par une phase d'adaptation de sa fille à la vie en crèche avant qu'elle doive l'intégrer au moment de la reprise du travail par sa mère.

En effet, s'il peut être admis que la présence de l'enfant en crèche durant la période du 11 novembre 2024 au 22 novembre 2024 s'inscrit dans une logique d'adaptation progressive, circonstance par ailleurs corroborée par l'attestation établie par la crèche, cette justification perd toute pertinence au-delà de cette période. À compter du 25 novembre 2024, la phase d'adaptation doit être regardée comme achevée. Dès lors, la fréquentation de la crèche à une cadence nettement plus élevée, à raison de deux jours complets et d'une matinée par semaine, soit l'équivalent d'environ la moitié d'un temps de travail hebdomadaire, à une période où la mère demeure pleinement disponible pour ne pas devoir s'adonner à un travail, excède manifestement ce qui peut raisonnablement être admis au titre d'une simple préparation de l'enfant à une reprise d'activité professionnelle de la mère.

Le nombre d'heures passées à la crèche tel qu'il résulte du relevé des présences réelles, ne témoigne pas du fait que la mère s'est adonnée principalement à l'éducation de sa fille A pendant la durée du congé parental à plein temps au sens de l'article L. 234-43 (1) du code du travail.

A partir du 25 novembre 2024, pendant la moitié d'une semaine de travail, X ne s'est pas occupée personnellement de l'éducation de sa fille, mais elle a confié sa fille à la crèche durant le dernier mois de son congé parental d'une durée totale de six mois. Or, à ce moment, X était toujours dispensée à exercer un travail rémunéré en contrepartie d'une indemnité à charge du contribuable pour s'occuper principalement de sa fille. Le fait de s'occuper que la moitié d'une semaine de travail de son enfant, ne saurait être considéré comme s'occupant principalement de l'éducation de son enfant et comme justifiant par X la prise d'un congé parental à temps plein.

Il est sous cet aspect également superfétatoire de s'éterniser sur la nécessité d'une phase d'adaptation en crèche plus longue d'un enfant qui doit intégrer à la suite du congé parental une

crèche, alors que ses parents poursuivent une activité professionnelle. Cette nécessité de confier la garde de ses enfants à un tiers pour pouvoir travailler et subvenir aux besoins de la famille constitue, dans notre société, la réalité de la majorité des parents.

Cet argument ne saurait partant être retenu pour justifier la présence en crèche pendant deux journées et demie par semaine de travail, puisque X a décidé de suspendre sa carrière professionnelle pour consacrer, pendant l'intégralité de la période des six mois du congé parental, plus de temps à sa fille à un moment crucial de sa vie.

Au regard des développements qui précèdent, c'est à tort que la juridiction de première instance a retenu qu'il ne serait pas prouvé que X ne se serait pas principalement adonnée à l'éducation de sa fille A pendant son congé parental à temps plein.

L'exercice du congé parental à plein temps exercé par X à partir du 11 novembre 2024 n'a plus, concrètement, eu une répercussion sur le rythme de vie de son enfant, ne lui a pas permis de passer plus de temps libre avec sa mère que sans le congé parental, de sorte qu'il est établi que pour la période de son congé parental du 11 novembre 2024 au 2 janvier 2025, l'intimée ne s'est pas principalement adonnée à l'éducation de son enfant.

C'est partant à bon droit que la CAE a constaté que X n'a pas rempli la condition de l'article L. 234-43 (1) du code du travail pendant la période du 11 novembre 2024 au 2 janvier 2025 et qu'elle a imposé à X le remboursement des indemnités de congé parental payées pendant ladite période. Il y a lieu de noter que la CAE a admis au bénéfice de X le respect, pendant les 4 premiers mois, de la finalité du congé parental en ne lui réclamant pas l'intégralité des indemnités du congé parental payées à partir du 2 juillet 2024, la CAE faisant application du principe de proportionnalité pour justifier cette demande en remboursement partiel. En effet, l'article 307 paragraphe 9 alinéa 1 du code de la sécurité sociale prévoit en principe une restitution intégrale.

L'appel de la CAE est partant à déclarer fondé et le jugement du Conseil arbitral est à réformer.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

reçoit l'appel,

le déclare fondé,

par réformation du jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 23 janvier 2026,

dit que la décision du conseil d'administration de la CAISSE POUR L'AVENIR DES ENFANTS du 8 mai 2025 sort ses pleins et entiers effets.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 6 juillet 2026 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Michèle SUSCA, secrétaire.

Le Président, Le Secrétaire,