GRAND-DUCHE DU LUXEMBOURG

No. du reg.: PESU 2024/0245 **No. : 2026/0191**

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du treize juillet deux mille vingt-six

Composition:

Anne-Françoise GREMLING, 1er conseiller à la Cour d'appel,	président ff
Françoise WAGENER, 1er conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Antoine SCHAUS, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Claire CLESSE,	assesseur-employeur
Romance SCHEUER,	assesseur-assuré
Kevin PIRROTTE,	secrétaire

ENTRE:

X, **veuve Y** née le […], demeurant à […],
appelante,
comparant par Maître Marc THEISEN, avocat à la Cour, demeurant à Dudelange ;

ET:

la CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE PENSION, établie à Luxembourg, représentée par son président actuellement en fonction,
intimée,
comparant par Anne HOFFMANN, attachée, demeurant à Luxembourg.

Les faits et rétroactes de l'affaire se trouvent exposés à suffisance de droit dans le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 1er octobre 2024, l'arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 24 avril 2025 et l'arrêt de la Cour de cassation du 8 janvier 2026.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 19 mars 2026, à laquelle l'affaire fut refixée à la demande de la partie appelante. Les parties furent reconvoquées pour l'audience du 11 juin 2026 à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Marc THEISEN, pour l'appelante, entendu en ses conclusions.

Anne HOFFMANN, 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 21 décembre 2023, le conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance pension (ci-après la CNAP) a confirmé la décision présidentielle du 26 septembre 2023, qui avait rejeté la demande basée sur l'article 196 du code de la sécurité sociale, formée le 3 août 2023 par X, tendant à l'octroi d'une pension de survie à la suite du décès de son époux, Y, en date du [… 2023].

Par jugement du 1er octobre 2024, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) a déclaré non fondé le recours exercé par X contre la décision du conseil d'administration de la CNAP.

Pour statuer ainsi, le Conseil arbitral, après avoir rappelé les dispositions de l'article 196, alinéas 1er et 2 du code de la sécurité sociale, a constaté que, dans la mesure où feu Y s'est vu attribuer une pension de vieillesse à partir du 19 octobre 2012, soit antérieurement à son mariage, en date du [… 2016], avec X, cette dernière ne pouvait, en principe, prétendre à l'octroi d'une pension de survie, en application de l'alinéa 1er dudit article.

Le Conseil arbitral a ensuite relevé qu'aucune des conditions d'exception prévues à l'alinéa 2 de l'article 196 précité n'était remplie, dans la mesure où le couple n'avait pas eu d'enfant, que feu Y, né le […. 1949], était l'aîné de plus de quinze ans de X, née le [… 1968], et que le mariage n'avait pas duré dix ans.

Le 7 novembre 2024, X a régulièrement interjeté appel contre ce jugement.

L'appelante a fait valoir que feu son époux et elle-même avaient formé un couple stable pendant de longues années, mais qu'ils n'avaient été en mesure de contracter mariage qu'après la transcription du divorce de Y, en décembre 2015.

L'exclusion des couples ni mariés ni « *pacsés* », mais prouvant une cohabitation effective et réelle sur dix ans, du bénéfice de l'article 196 du code de la sécurité sociale constituerait une discrimination de ceux-ci par rapport aux couples mariés ou « *pacsés* », au sens de l'article 10 bis (actuellement article 15) de la Constitution et de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour autant que de besoin, X a demandé à voir saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle à ce sujet.

La CNAP a conclu à la confirmation du jugement entrepris et a considéré qu'il n'y avait pas lieu de poser une question préjudicielle.

Par arrêt du 24 avril 2025, le Conseil supérieur de la sécurité sociale, autrement composé, a reçu l'appel, l'a dit non fondé, a déclaré irrecevable la question préjudicielle formulée par X et a confirmé le jugement du Conseil arbitral.

Par mémoire signifié le 20 juin 2025 à la CNAP et déposé le 24 juin 2025 au greffe de la Cour supérieure de justice, X a introduit un pourvoi en cassation contre cet arrêt.

Après avoir déclaré irrecevable le premier moyen de cassation, pris en sa première branche et non fondé ledit moyen, pris en sa seconde branche, la Cour de cassation a, dans son arrêt du 8 janvier 2026, déclaré fondé le deuxième moyen de cassation, pris en sa première branche, en retenant ce qui suit :

« *La demanderesse en cassation fait grief aux juges d'appel d'avoir, en violation de l'article 6 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle (ci-après « la loi du 27 juillet 1997 »), rejeté la question préjudicielle en la déclarant irrecevable par « une motivation qui dépasse le cadre strict dudit article 6 qui limite à trois situations les hypothèses où une question préjudicielle peut être rejetée » et sans avoir examiné et donné une réponse circonstanciée aux trois hypothèses de rejet y visées.*

[…]

La demanderesse en cassation avait demandé aux juges d'appel de saisir la Cour constitutionnelle de la question préjudicielle suivante

« L'article 10bis de la Constitution, en ce qu'il établit une distinction entre les couples mariés ou pacsés et les couples non mariés ni pacsés, mais cohabitant de manière effective et continue pendant une durée d'au moins dix ans, est-il contraire au principe d'égalité devant la loi, tel que garanti par la Constitution.

Cette disposition légale entraîne-t-elle une discrimination injustifiée entre deux catégories de personnes, d'une part les couples mariés ou pacsés, et d'autre part les couples ni mariés ni pacsés, bien que ces dernies remplissent des conditions de cohabitation similaires ? ».

Les juges d'appel se sont fondés sur l'article 8 de la loi du 27 juillet 1997 pour déclarer la demande irrecevable au motif que « la question préjudicielle formulée n'indique pas avec la précision requise la disposition législative critiquée, aucun article du code de la sécurité sociale n'étant renseigné au libellé en question ».

Les dispositions de l'article 8 de la loi du 27 juillet 1997 ne visent pas les conditions de recevabilité de la question de constitutionnalité soulevée par une partie, mais ont trait aux conditions de forme de la question préjudicielle posée à la Cour constitutionnelle.

En déclarant irrecevable, sur base de l'article 8 de la loi du 27 juillet 1997, la question préjudicielle leur soumise, les juges d'appel ont violé, par non-application, la disposition visée au moyen.

Il s'ensuit que l'arrêt attaqué encourt la cassation ».

La Cour de cassation a également dit fondé le troisième moyen de cassation, en sa seconde branche, en se prononçant comme suit :

« *La demanderesse en cassation fait grief aux juges d'appel d'avoir violé l'article 109 de la Constitution en ayant omis de répondre à son moyen tiré de la violation de l'article 14 de la Convention.*

Vu l'article 109 de la Constitution.

En retenant

« *L'appelante se limite à soutenir qu'il y aurait violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que la durée effective du concubinage n'aurait pas été prise en considération.*

L'appelante reste en défaut d'établir dans quelle mesure il y aurait eu violation du droit au respect de sa vie privée, car X a pu épouser Y. Ni le fait que ce dernier avait auparavant contracté mariage avec une autre personne ni le fait que X a dû prendre son mal en patience jusqu'à ce que Y eût décidé de divorcer de son épouse, ni encore le fait que Y, une fois marié à l'appelante soit décédé avant que ce mariage ait duré au moins dix ans, ne sont de nature à pouvoir déroger aux conditions légales claires ne permettant pas à X de bénéficier d'une pension de survie. »,

les juges d'appel n'ont pas répondu au moyen tiré de la violation de l'article 14 de la Convention.

Il s'ensuit que l'arrêt attaqué encourt la cassation ».

Il y a partant lieu, après l'arrêt de cassation intervenu, de statuer sur le mérite de l'appel interjeté par X.

A l'audience, la partie appelante fait plaider qu'au vu de l'évolution que connaît notre société, les couples vivant en concubinage sont à assimiler aux couples mariés et aux couples liés par un partenariat au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'exclure une personne ayant vécu en concubinage de manière stable et pendant de longues années avec une autre personne, du bénéfice de la pension de survie, prévue à l'article 196 du code de la sécurité sociale, après le décès de cette dernière.

L'appelante fait valoir qu'elle a vécu de façon continue avec Y depuis 2011 en France et au Luxembourg. Avant le mariage, Y se serait acquitté des cotisations sociales dont l'appelante était redevable en qualité d'assujettie volontaire. Il aurait ainsi assumé une obligation de secours, comparable à cette visée par l'article 212 du Code civil, envers X.

L'appelante explique qu'elle n'a pu épouser feu Y plus tôt, en raison d'une « *impossibilité juridique temporaire* », résultant du fait que le divorce entre ce dernier et son ex-épouse n'avait été transcrit qu'au mois de décembre 2015.

Pour autant que de besoin, l'appelante demande à voir poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« *L'article 196, alinéa 1er du code de la sécurité sociale, réservant le bénéfice de la pension de survie aux personnes mariées ou liées par un partenariat au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats et excluant les personnes ayant vécu dans une relation de concubinage stable et durable, est-il conforme à l'article 10 bis (actuellement article 15) de la Constitution, qui garantit le principe de l'égalité et de la non-discrimination ?* ».

A titre subsidiaire, l'appelante soutient que l'exclusion du bénéfice de la pension de survie des personnes ayant vécu dans une relation de concubinage stable pendant au moins dix ans constitue une violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, consacrant le principe de non-discrimination.

A titre plus subsidiaire, l'appelante réitère son moyen tiré de la « *vocation arbitrale* » du Conseil arbitral et du Conseil supérieur de la sécurité sociale, qui serait consacrée aux articles 4 et 24 du règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 455 du code de la sécurité sociale la procédure à suivre devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale et le Conseil supérieur de la sécurité sociale, ainsi que les délais et frais de justice.

Elle fait plaider en substance qu'au vu de leur composition particulière, comprenant des assesseurs-assurés et assesseurs-employeurs, les juridictions sociales ne devraient pas s'arrêter au sens littéral, mais s'interroger sur l'esprit de l'article 196, alinéa 2 du code de la sécurité sociale, qui prévoit l'exigence d'un mariage ou d'un partenariat d'au moins dix années, dans l'hypothèse où les conditions pour toucher une pension de survie, résultant de l'alinéa 1er du même article, ne sont pas remplies.

Il y aurait lieu de déduire de la philosophie à la base du texte litigieux qu'une communauté de vie stable sur une durée de dix ans devrait permettre au survivant de toucher une pension de survie.

La partie intimée conclut à la confirmation du jugement entrepris, en ce qu'il a retenu que X ne remplissait pas les conditions prévues à l'article 196 du Code de la sécurité sociale pour toucher une pension de survie.

La partie intimée considère qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle proposée par la partie appelante, en faisant valoir que celle-ci est dépourvue de tout fondement, la situation entre les personnes vivant en concubinage et celle des personnes mariées ou se trouvant dans les liens d'un partenariat au sens de la loi du 9 juillet 2004, n'étant pas comparables.

Pour la même raison, il faudrait considérer que l'article 196 du code de la sécurité sociale n'opère aucune discrimination, au sens de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, entre ces catégories de personnes.

<u>Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale</u> :

Aux termes de l'article 196 du code de la sécurité sociale :

« *La pension de survie du conjoint ou du partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, n'est pas due :*

- *lorsque le mariage ou le partenariat a été conclu moins d'une année soit avant le décès, soit avant la mise à la retraite pour cause d'invalidité ou pour cause de vieillesse de l'assuré ;*
- *lorsque le mariage ou le partenariat a été contracté avec un titulaire de pension de vieillesse ou d'invalidité.*

Toutefois, l'alinéa 1 n'est pas applicable, si au moins l'une des conditions ci-après est remplie :

a) lorsque le décès de l'assuré actif ou la mise à la retraite pour cause d'invalidité est la suite directe d'un accident survenu après le mariage ou le partenariat ;

b) lorsqu'il existe lors du décès un enfant né ou conçu lors du mariage ou du partenariat, ou un enfant légitimé par le mariage ;

c) lorsque le bénéficiaire de pension décédé n'a pas été l'aîné de son conjoint ou de son partenaire de plus de quinze années et que le mariage ou le partenariat a duré, au moment du décès, depuis au moins une année ;

d) lorsque le mariage ou le partenariat a duré au moment du décès du bénéficiaire de pension depuis au moins dix années ».

A l'instar du Conseil arbitral, le Conseil supérieur de la sécurité sociale constate que l'appelante ne répond pas aux conditions légales d'ouverture au droit à la pension de survie, prévues à l'alinéa 1er de l'article précité, dans la mesure où feu Y était le bénéficiaire d'une pension de vieillesse depuis le 19 octobre 2012, soit antérieurement au mariage qu'il a contracté avec X le [… 2016].

C'est également à bon droit que le Conseil arbitral a constaté qu'aucune des conditions prévues à l'article 196, alinéa 2 du code de la sécurité sociale pour bénéficier d'une dérogation, lorsque le mariage a été contracté avec un titulaire d'une pension de vieillesse ou d'invalidité, n'était remplie, étant donné que la différence d'âge entre les époux était supérieure à quinze ans, le couple n'avait pas eu d'enfant et le mariage n'avait pas duré au moins dix ans.

L'appelante soulève l'inconstitutionnalité de l'article 196 du code de la sécurité sociale par rapport à l'actuel article 15 de la Constitution et demande au Conseil supérieur de la sécurité sociale de poser une question préjudicielle, à ce sujet.

Il est rappelé que la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle prévoit, en son article 6, que :

« *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.*

Une juridiction est dispensée de saisir la Cour Constitutionnelle lorsqu'elle estime que :

a) une décision sur la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement ;

b) la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement ;

c) la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet ».

La mise en œuvre de la règle constitutionnelle de l'égalité devant la loi suppose que les catégories de personnes entre lesquelles une discrimination est alléguée se trouvent dans une situation comparable.

Une question de constitutionnalité soulevée par rapport au principe d'égalité devant la loi de l'article 15 de la Constitution est dénuée de tout fondement lorsque les deux situations mises en exergue ne sont manifestement pas comparables (cf. Cour de cassation, 20 mars 2025, arrêt N° 47/2025, Numéro CAS-2024-00118 du registre).

Les couples vivant en concubinage et ceux unis par les liens du mariage ou d'un partenariat au sens de la loi du 9 juillet 2004, ne constituent, par définition, pas des catégories de personnes comparables, étant donné que le mariage et le partenariat ont pour effet de créer une situation juridique définie par les textes légaux engendrant des droits et obligations en faveur respectivement à charge du conjoint/partenaire, alors qu'il n'en va pas de même du concubinage, dépourvu d'effets juridiques (cf. Conseil supérieur de la sécurité sociale, 24 octobre 2016, N° du registre PESU 2016/0067, pourvoi rejeté par arrêt N° 77/2017 de la Cour de cassation du 9 novembre 2017, Numéro 3861 du registre).

Il s'ensuit que la question préjudicielle relative à la compatibilité entre l'article 196 et l'article 15 de la Constitution, proposée par la partie appelante, est dépourvue de tout fondement et qu'il n'y a pas lieu d'en saisir la Cour constitutionnelle.

A titre subsidiaire, la partie appelante fait valoir que l'article 196 du Code de la sécurité sociale crée une discrimination au sens de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, aux termes duquel « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, 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* ».

Il convient d'abord de noter que X ne précise pas de la jouissance de quels droits ou libertés reconnus dans la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 196 du code de la sécurité sociale la priverait.

Indépendamment de cette considération, il est renvoyé aux développements ci-avant, dont il résulte que les dispositions de l'article 196 ne sont pas de nature à engendrer une discrimination entre les catégories de personnes visées, dans la mesure où la situation des couples vivant en concubinage et celle des couples unis par les liens du mariage ou d'un partenariat au sens de la loi du 9 juillet 2004 ne sont manifestement pas comparables.

Une violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est, dès lors, pas donnée en l'espèce.

A titre plus subsidiaire, la partie appelante invoque les articles 4 et 24 du règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 455 du Code de la sécurité sociale la procédure à suivre devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale et le Conseil supérieur de la sécurité sociale ainsi que les délais et frais de justice, pour soutenir qu'en vertu de leur « *vocation arbitrale* », les juridictions de la sécurité sociale devraient interpréter un texte de loi suivant son « *esprit* », sans s'arrêter au sens littéral des termes.

Tel que l'a relevé la Cour de cassation dans son arrêt du 8 janvier 2026, le règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1993, invoqué par la partie appelante a été abrogé et les dispositions des articles 4 et 24 dudit règlement ont été intégrées aux articles 455ter et 456 du Code de la sécurité sociale.

Lesdits articles, qui concernent l'instruction des affaires devant le Conseil arbitral et le Conseil supérieur de la sécurité sociale, n'ont pas trait à une « *vocation arbitrale* » de ces juridictions et la partie appelante ne justifie pas en quoi lesdits articles permettraient à celles-ci de statuer « *en équité* », en dépit des dispositions non équivoques de l'article 196 du Code de la sécurité sociale, relatives aux conditions requises pour toucher une pension de survie, au cas d'espèce.

Etant donné que les conditions légales pour toucher une pension de survie ne sont pas remplies dans le chef de X, les développements relatifs au caractère stable et durable du concubinage ayant existé entre cette dernière et feu Y et au fait que le couple n'a pu contracter mariage avant le mois de février 2016 parce que le divorce entre Y et son ex-épouse n'a été transcrit qu'en décembre 2015, ne sont pas pertinents.

Il en va de même de la référence faite par la partie appelante à un arrêt de la Cour de cassation française, 2e chambre, du 19 mars 2026, n° 23-21.482, qui a trait à la notion de concubinage, figurant à l'article L. 815-4 du code de la sécurité sociale français, relatif à l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

En effet, la discussion à la base de cet arrêt est étrangère aux faits de l'espèce.

Au vu des développements qui précèdent, l'appel de X n'est pas fondé et le jugement du Conseil arbitral, qui a retenu que cette dernière n'a pas droit à l'allocation d'une pension de survie, à la suite du décès de son époux, Y, est à confirmer.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

vu l'arrêt de la Cour de cassation du 8 janvier 2026,

déclare l'appel de X non fondé,

confirme le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 13 juillet 2026 par le Président du siège Anne-Françoise GREMLING, en présence de Sandra KLAUNER, secrétaire.

Le Président ff, Le Secrétaire,