

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du quinze juillet deux mille vingt et un

Composition:

Mme Marianne Harles, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Mme Mylène Regenwetter, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme Michèle Raus, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
M. 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 Maître Rachel Jazbinsek, avocat à la Cour, Luxembourg, en remplacement de Maître Albert Rodesch, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

ET:

X, née le [...], demeurant à [...],
intimée,
comparant par Maître Sylvie Denayer, avocat à la Cour, Luxembourg, en remplacement de Maître Patricia Junqueira de Oliveira, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 15 avril 2021, la Caisse pour l'avenir des enfants a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 26 février 2021, 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.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 17 juin 2021, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Rachel Jazbinsek, pour l'appelante, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel déposée au siège du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 15 avril 2021.

Maître Sylvie Denayer, pour l'intimée, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 26 février 2021.

Après prise en délibéré de l'affaire le Conseil supérieur rendit à l'audience publique de ce jour, à laquelle le prononcé avait été fixé, l'arrêt qui suit:

Par décision du comité directeur prise en séance du 20 décembre 2016, la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après la CAE) a retiré à X avec effet au 1^{er} février 2010 les allocations familiales payées pour le compte de l'enfant A. La même décision a fixé à 20.280,54 euros le montant des prestations indûment touchées entre le 1^{er} février 2010 et le 31 décembre 2015, montant dont la restitution a été demandée.

Par requête déposée en date du 31 janvier 2017 au siège du Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral), X a introduit un recours contre cette décision.

Par jugement du 26 février 2021, le Conseil arbitral a fait droit au recours et il a renvoyé le dossier devant la CAE.

Pour statuer en ce sens, le Conseil arbitral a constaté que par ordonnance du juge de paix du canton d'[...] du 11 janvier 2010, X a été nommée tutrice de sa nièce mineure A, orpheline de père et de mère. Le 10 mars 2010, l'ancienne Caisse nationale des prestations familiales aurait accordé les allocations familiales à la requérante pour ledit enfant.

Le Conseil arbitral a ensuite considéré que l'enfant ne saurait requérir les allocations familiales du chef de sa propre situation puisqu'il n'a jamais eu son domicile légal au Luxembourg ou n'y a résidé. Pareillement, X n'aurait jamais disposé d'un domicile ou d'une résidence au Luxembourg et elle n'y aurait jamais été affiliée aux organismes de sécurité sociale luxembourgeois. Le Conseil arbitral a encore rejeté l'hypothèse que les allocations familiales aient pu être payées au motif que l'enfant A soit à considérer comme membre de la famille de l'époux divorcé de X, le dénommé Y.

Le Conseil arbitral a déduit de ces considérations que l'octroi des allocations familiales à X pour l'enfant A résulte de l'usage fait par la CAE du pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu par l'alinéa 4 de l'article 269 du code de la sécurité sociale. Le Conseil arbitral en a conclu qu'un droit acquis aux allocations familiales pour l'enfant A est né dans le chef de la requérante et que la CAE ne pouvait remettre en cause ce droit. Par la décision de retrait du droit au paiement des

allocations familiales, la requérante aurait été victime de changements intempestifs et inopinés de la pratique administrative et, par voie de conséquence, d'une insécurité juridique incompatible avec le principe de confiance légitime.

Par requête déposée en date du 15 avril 2021 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, la CAE a régulièrement interjeté appel contre ce jugement. Elle soutient que c'est à tort que le Conseil arbitral a retenu qu'elle a accordé les allocations familiales à l'intimée en faisant application du pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé à l'alinéa 4 de l'article 269 du code de la sécurité sociale. Elle explique le paiement des allocations familiales par le fait qu'il aurait existé à l'époque, et qu'il existerait toujours un flou quant à la situation maritale de l'intimée et de Y. Ce dernier, affilié aux organismes de sécurité sociale luxembourgeois, aurait été marié à l'intimée jusqu'à une date non déterminée. Le manque de précision quant à la date du divorce aurait amené la CAE à prendre une décision erronée. Les allocations familiales auraient partant été accordées sur base d'une erreur matérielle, sinon sur base d'une fausse allégation ou d'une omission de la part de l'intimée.

L'intimée conclut à la confirmation du jugement entrepris.

C'est à bon droit que le Conseil arbitral a retenu que le litige est à analyser au regard des dispositions des articles 269 et 270 du code de la sécurité sociale dans leur teneur antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 23 juillet 2016, fixée au 1^{er} août 2016, puisque le droit aux allocations familiales a été accordé avant l'entrée en vigueur de cette loi.

Avant cette date, l'article 269 disposait ce qui suit :

« 1. A droit aux allocations familiales dans les conditions prévues par le présent chapitre,

a) pour lui-même, tout enfant résidant effectivement et d'une façon continue au Luxembourg et y ayant son domicile légal ;

b) pour les membres de sa famille, conformément à l'instrument international applicable, toute personne soumise à la législation luxembourgeoise et relevant du champ d'application des règlements communautaires ou d'un autre instrument bi- ou multilatéral conclu par le Luxembourg en matière de sécurité sociale et prévoyant le paiement des allocations familiales suivant la législation du pays d'emploi. Est considéré comme membre de la famille d'une personne l'enfant appartenant au groupe familial de cette personne, tel que défini à l'article 270. Les membres de la famille visés par le présent texte doivent résider dans un pays visé par les règlements ou instruments en question.

2. ...

3. ...

4. La Caisse nationale des prestations familiales peut déroger, à titre exceptionnel et individuel, à l'une des conditions prévues à l'alinéa 1.

5. Par dérogation à l'alinéa 1, les personnes soumises à la législation luxembourgeoise ont droit, pour les enfants résidant à l'étranger qui ont la qualité de membres de leur famille, aux allocations familiales conformément aux dispositions afférentes des règlements communautaires ou d'autres instruments internationaux conclus par le Luxembourg en matière de sécurité sociale.

6. ... ».

L'article 270 du même code prévoyait que :

« 1. Le montant de l'allocation prévue à l'article 272, alinéa 1 est déterminé en fonction du groupe familial auquel appartient l'enfant bénéficiaire.

2. Sont considérés comme appartenant à un même groupe familial, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'octroi des allocations familiales, tous les enfants légitimes ou légitimés issus des mêmes conjoints, ainsi que tous les enfants adoptés par les mêmes conjoints en vertu d'une adoption plénière.

3. Sont assimilés aux enfants légitimes d'une personne, aussi longtemps qu'ils sont légalement déclarés et élevés dans son ménage et qu'ils remplissent les conditions visées à l'alinéa précédent

a) les enfants adoptés en vertu d'une adoption simple;

b) ses enfants naturels qu'elle a reconnus;

c) les enfants 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;

d) ses petits-enfants, lorsqu'ils sont orphelins ou que les parents ou celui d'entre eux qui en a la garde effective sont incapables au sens de la loi.

4. Lorsqu'un des enfants énumérés à l'alinéa 3 ci-dessus cesse d'être élevé dans le ménage y visé, le montant des allocations familiales dû en sa faveur est refixé par rapport à son groupe d'origine. A défaut de groupe d'origine ou dans le cas où la situation actuelle est plus favorable, il est fixé par rapport à la situation actuelle de l'enfant. Le groupe des enfants continuant à être élevés dans le ménage visé à l'alinéa 3 est réduit en conséquence.

5. La Caisse nationale des prestations familiales peut étendre le groupe familial du tuteur ou du gardien effectif aux enfants recueillis par une personne qui exerce la tutelle ou le droit de garde en vertu d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée ou de toute autre mesure légale de garde, dûment certifiée par l'autorité compétente, à condition que le placement soit durable et que cette solution soit plus favorable pour le bénéficiaire. Est considéré comme durable tout placement ordonné pour la durée d'une année au moins ».

En l'espèce, il n'est pas contesté que l'enfant A ne peut pas prétendre personnellement aux allocations familiales, pour ne jamais avoir résidé de façon effective et continue au Luxembourg. Pour les mêmes motifs, les allocations familiales ne sauraient avoir été accordées du chef de l'intimée, celle-ci n'ayant en outre jamais été affiliée personnellement aux organismes de sécurité sociale luxembourgeois.

Il ne résulte d'aucun élément du dossier que les allocations familiales aient été accordées à l'intimée sur base du pouvoir discrétionnaire accordé à la CAE par les dispositions de l'alinéa 4 de l'article 269 du code de la sécurité sociale. Aucune demande à voir déroger aux conditions de l'alinéa 1^{er} de l'article 269 du code de la sécurité sociale n'a été présentée par l'intimée et aucune indication dans les décisions prises et les paiements effectués par la CAE ne permet de conclure que cette dernière avait l'intention de déroger aux conditions de l'alinéa 1^{er} de l'article 269.

Le simple fait que les allocations familiales ont été payées ne saurait faire conclure que la CAE a entendu faire usage de son pouvoir discrétionnaire prévu à l'alinéa 4 de l'article 269. Cette interprétation enlèverait tout sens aux dispositions de l'article 315 du code de la sécurité sociale

qui ouvrent expressément le droit à la CAE de relever, réduire ou supprimer le paiement des allocations familiales s'il est constaté qu'elles ont été accordées suite à une erreur matérielle ou si leur paiement est intervenu suite à de fausses allégations de la part du demandeur ou à des omissions commises par lui.

Pour les surplus, il convient de constater que l'intimée était mariée à une personne affiliée aux organismes de sécurité sociale luxembourgeois, qui, en tant que telle, pouvait prétendre au paiement des allocations familiales pour un membre de sa famille, si toutes les conditions prescrites par les textes de loi applicables étaient réunies. La CAE affirme que c'est au vu de cette situation maritale qu'elle a alloué les allocations familiales pour l'enfant A, mais qu'elle a réalisé plus tard que le mariage avait été dissout avant le début du paiement desdites allocations.

Il résulte des éléments du dossier qu'en 2007 déjà l'intimée avait formulé avec son époux, le dénommé Y, une demande d'octroi des allocations familiales pour l'enfant A. Cette demande a été rejetée par un courrier du 26 mars 2007 au motif que l'intimée n'établissait pas qu'elle s'était fait attribuer un droit de garde durable sur ledit enfant. Après avoir été nommée tutrice de l'enfant par ordonnance du juge de paix du canton d'[...] du 11 janvier 2010, l'intimée a formulé, seule, une nouvelle demande en date du 10 mars 2010, tout en précisant sur la demande qu'elle était divorcée depuis le 26 août 2009. Les allocations familiales pour ledit enfant lui ont été payées à partir du 10 mars 2009.

Il résulte de ce qui précède que le problème qui s'est posé lors de la première demande en octroi des allocations familiales pour l'enfant A était relatif à la qualité de tutrice de l'intimée et que la situation maritale de l'intimée n'était pas en cause. Il ne saurait partant être reproché à la CAE de ne pas s'être attardée à la date de la nouvelle demande sur cette question. La CAE a pu penser que par l'effet de l'ordonnance du juge de paix du canton d'[...] du 11 janvier 2010, la situation s'était régularisée par rapport au motif de rejet de la première demande, et, par voie de conséquence, allouer, par erreur, les allocations familiales sans autre vérification quant à la situation maritale de l'intimée et quant à l'auteur de la demande.

Au vu du contenu de la demande en octroi des allocations familiales formulée par l'intimée en date du 10 mars 2010, dans laquelle elle a précisé être divorcée depuis le 26 août 2009, il ne saurait néanmoins lui être reproché d'avoir omis de signaler son divorce à la CAE ou d'avoir fourni de fausses informations. La CAE a partant tout simplement commis une erreur matérielle portant sur l'appréciation des éléments de fait qui lui étaient soumis au moment d'allouer les allocations familiales à l'intimée.

Quant à la demande en restitution, il y a lieu de se reporter aux dispositions de l'article 315 du code de la sécurité sociale. Cet article a subi une modification intervenue par la loi du 23 juillet 2016, entrée en vigueur le 1^{er} août 2016. La décision de retrait des allocations familiales et la demande de restitution étant intervenues après cette date, il y a lieu de faire application des dispositions du prédit article dans sa teneur résultant de la loi du 23 juillet 2016, par application du principe de l'application immédiate de la loi nouvelle et en l'absence de disposition contraire y contenue.

Dans sa teneur en vigueur à partir du 1^{er} août 2016, l'article 315 du code de la sécurité sociale prévoit en son point 3) que « *Les prestations octroyées ou liquidées de trop seront récupérées sur les prestations à échoir ou les arrérages restant dus. ...* ».

En l'espèce, il est constant en cause que la CAE fait usage de cette disposition et qu'elle retient les sommes qui lui sont dues sur les allocations familiales versées à l'intimée pour ses autres enfants.

C'est à tort que l'intimée soutient que cette façon de procéder est irrégulière au motif que l'appelante ne serait pas en droit de récupérer les allocations familiales qui lui ont été payées pour l'enfant A sur les allocations familiales dues pour ses autres enfants.

L'article 315 point 3 du code de la sécurité sociale ne distinguant pas quant aux prestations à échoir sur lesquelles la CAE peut récupérer les sommes qu'elle a indûment payées, cet argument de l'intimée ne saurait valoir.

C'est encore à tort que l'intimée soutient qu'en lui retirant le droit aux allocations familiales pour l'enfant A et en réclamant le remboursement des sommes indûment payées, l'appelante a violé son droit acquis au paiement de ces allocations. En effet il résulte des développements faits plus haut que l'octroi des allocations familiales à l'intimée pour l'enfant A n'a pas de base légale, partant que ces allocations ont été illégalement payées à l'intimée. Aucun droit acquis au paiement de ces allocations ne saurait dès lors s'être créé dans son chef. Pour les mêmes motifs, aucune confiance légitime ne saurait davantage être invoquée par elle et elle ne saurait pas s'opposer à la demande en restitution des sommes qui lui ont été indûment payées en se prévalant du caractère disproportionné de cette demande.

L'appel est dès lors fondé et, par réformation du jugement de première instance, il convient de décider que la décision de la CAE prise en la séance du comité directeur du 20 décembre 2016 est régulière et fondée.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant sur le rapport oral du magistrat désigné et les conclusions contradictoires des parties à l'audience,

reçoit l'appel en la forme,

le déclare fondé,

réformant, dit que la décision de la Caisse pour l'avenir des enfants prise en la séance de son comité directeur du 20 décembre 2016 est régulière et fondée.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 15 juillet 2021 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Monsieur Jean-Paul Sinner, secrétaire.

Le Président,
signé: Harles

Le Secrétaire,
signé: Sinner