

## CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du quinze mai deux mille vingt-trois

Composition:

Rita BIEL, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Mylène REGENWETTER, 1 <sup>er</sup> conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Michèle RAUS, 1 <sup>er</sup> conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Kevin PIRROTTE,	secrétaire



ENTRE:

**X**, né le [...], demeurant à [...],  
appelant,  
comparant par son épouse, Y, demeurant à [...], dûment mandatée par procuration spéciale sous  
seing privé du 23 décembre 2022;

ET:

la Caisse pour l'avenir des enfants, établie à Luxembourg, représentée par son président  
actuellement en fonction,  
intimée,  
comparant par Maître Rachel JAZBINSEK, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg et  
représentant aux fins de la présente procédure le mandataire de l'intimée, la société à  
responsabilité limitée 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.

Par requête entrée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 15 décembre 2022, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 11 novembre 2022, dans la cause pendante entre lui et la Caisse pour l'avenir des enfants, 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, déclare irrecevables les demandes tendant à voir annuler la décision présidentielle du 9 février 2016 pour défaut de motivation et à voir retenir une faute dans le chef de la Caisse pour l'avenir des enfants du fait de la décision critiquée, quant au fond et pour le surplus, déclare le recours non fondé ; en déboute, rejette les demandes tendant à voir mettre à charge de la Caisse pour l'avenir des enfants les intérêts moratoires sollicités ou une indemnité de procédure de 1'182 euros.* »

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 20 avril 2023, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Y fut entendue en ses observations.

Maître Rachel JAZBINSEK, pour l'intimée, conclut principalement à l'irrecevabilité de l'acte d'appel pour défaut de motivation. À titre subsidiaire, elle conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 11 novembre 2022.

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 conseil d'administration de la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après la CAE) du 9 mars 2021, confirmant la décision présidentielle du 11 décembre 2020, il fut rappelé à X que par décision de l'ancien comité directeur prise en sa séance du 31 mai 2016, le retrait avec effet au 1<sup>er</sup> décembre 2015 des allocations familiales précédemment accordées pour les enfants A et B, suite à des demandes enregistrées le 22 août 2012 et le 18 septembre 2013 en raison du détachement en Turquie à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2015, est définitif pour ne pas avoir été entrepris par un recours et que, suite à l'introduction d'une nouvelle demande le 30 septembre 2020, le détachement en Turquie ayant pris fin le 31 août 2020, l'allocation familiale pour l'enfant Assya, née le [...], a été accordée, en application d'une prescription annale, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2019.

Par requête du 16 avril 2021, X a saisi le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) d'un recours pour « *faire constater le refus fautif de la CAE au droit aux prestations familiales pour les enfants durant le détachement de leur père, ce refus serait sans motif légal et la CAE devrait être condamnée à lui payer le montant des allocations dues pour la période du 1<sup>er</sup> novembre 2015 au 31 août 2019 avec les intérêts légaux* ». À l'appui de son recours, X conteste notamment l'absence de résidence effective des enfants au Luxembourg du fait du détachement professionnel temporaire de leur père, invoque une violation de la convention bilatérale signée entre le Luxembourg et la Turquie, insiste sur la notion et le critère du domicile ainsi que sur l'imprescriptibilité du droit aux allocations familiales.

Le Conseil arbitral a, par jugement du 11 novembre 2022, déclaré le recours recevable quant à la forme. Quant au fond, il a déclaré irrecevables les demandes de X à voir annuler la décision présidentielle du 9 février 2016 ainsi que celle du comité-directeur du 31 mai 2016 et à voir

retenir une faute dans le chef de la CAE du fait de la décision critiquée. Pour le surplus, il a déclaré le recours non fondé et a rejeté le recours de même que les demandes tendant à voir mettre à charge de la CAE des intérêts moratoires ou une indemnité de procédure de 1.182 euros.

Pour statuer dans ce sens, le Conseil arbitral a rappelé que la nouvelle demande enregistrée comme reçue le 30 septembre 2020 par la CAE a fait suite à une précédente décision du comité directeur de l'ancienne Caisse nationale des prestations familiales rendue en séance du 31 mai 2016, laquelle n'a pas fait l'objet d'un recours devant le Conseil arbitral, de sorte qu'il n'est plus possible de revenir par le biais du présent recours sur l'autorité de chose décidée qui s'attache à cette ancienne décision laquelle, au vu des éléments du dossier, est devenue définitive et irrévocable. La juridiction a poursuivi que si le droit aux allocations ne se prescrit pas, les arrérages se rapportant à la période du 1<sup>er</sup> décembre 2015 au 31 juillet 2016, et, a fortiori, au mois de novembre 2015, sont éteints.

Le juge de première instance a relevé que si certains moyens et arguments soutenus par le requérant et tendant à voir conserver le droit aux arrérages sollicités en présence d'un simple détachement auraient, le cas échéant, mérité plus ample examen, que ce soit notamment au regard des notions de domicile légal et de résidence effective et continue des enfants au Luxembourg, de la convention de sécurité sociale entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République de Turquie, des enseignements à retenir de la jurisprudence en matière de détachement, de la législation luxembourgeoise applicable suivant la période considérée ou encore des dispositions issues du droit communautaire principal et dérivé, force est de constater que pour le même raisonnement exposé ci-avant, le droit aux arrérages se rapportant à la période du 1<sup>er</sup> août 2016 au 31 août 2019 est également à considérer comme définitivement éteint et que pour ces motifs, le recours est à déclarer non fondé en ce qu'il tend à l'attribution des prestations familiales de source luxembourgeoise se rapportant à la période du 1<sup>er</sup> novembre 2015, sinon du 1<sup>er</sup> décembre 2015 au 31 août 2019.

Pour ce qui est des autres demandes formulées par le requérant à l'audience ayant trait à l'annulation pour défaut de motivation de la décision présidentielle du 9 février 2016 et de la décision du comité directeur du 31 mai 2016, à l'imputation d'une faute à la CAE du fait de sa décision et à l'octroi d'intérêts moratoires voire une indemnité de procédure, abstraction faite qu'elles ne figuraient pas dans la requête introductive d'instance, la juridiction les a déclaré soit irrecevables, soit non fondées, soit les a rejetées.

X a interjeté appel par requête entrée le 15 décembre 2022 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, pour « *demander l'appel de la décision du 11 novembre 2022* ». À l'audience du Conseil supérieur du 20 avril 2023, Y a, suivant procuration signée le 23 décembre 2022 par X, représenté son époux et a fait valoir que le jugement entrepris, en ce qui concerne les développements en relation avec la décision du 9 mars 2021 de la CAE ne seraient pas autrement contestés, mais il en serait différemment du raisonnement du premier juge en relation avec l'autorité de chose décidée à attacher à la décision de l'ancien comité directeur de la CAE du 31 mai 2016. Ce constat ne saurait valoir en l'absence de preuve d'une notification en bonne et due forme de la décision du 31 mai 2016. L'appelant expose que la présomption de notification n'est pas irréfragable, le simple récépissé du dépôt d'envoi d'un courrier recommandé sans accusé de réception, voire sans avis de passage du facteur ne saurait valoir notification et il invoque à l'appui de cette argumentation un arrêt du 30 janvier 2013 de la CJUE pour demander la réformation de la décision entreprise à cet égard.

L'intimée soulève l'irrecevabilité de l'acte d'appel pour défaut de motivation alors qu'elle n'aurait pas pu utilement préparer sa défense. À titre subsidiaire, elle demande la confirmation du jugement entrepris et renvoie plus particulièrement aux dispositions de l'article 458-3 du code de la sécurité sociale pour rappeler l'autorité de chose jugée se rattachant à la décision du 31 mai 2016.

S'il est vrai que l'appelant a omis de motiver la requête d'appel, il n'en demeure pas moins qu'il s'est fait représenter à l'audience des plaidoiries devant le Conseil supérieur de la sécurité sociale et que son mandataire y a développé le moyen fondant le recours. Ce moyen a essentiellement trait à la contestation d'une notification ayant pu attacher à la décision du 31 mai 2016 une autorité de chose décidée. La motivation afférente de l'appelant a été en substance identique à celle exposée en première instance de sorte que l'intimée n'a pas pu se méprendre à cet égard. L'appel est dès lors à déclarer recevable.

Si, en principe, le seul contenu ayant pu être querellé est celui ayant fait l'objet de la décision du conseil d'administration de la CAE du 9 mars 2021 prise sur base d'une demande enregistrée le 30 septembre 2020, toujours est-il que tant la décision présidentielle que celle du conseil d'administration renvoient expressément à celle du 31 mai 2016 (erronément renseignée par la date du courrier du 16 juin 2016) pour retenir « *étant donné que les faits donnant lieu à notre décision n'ont pas changé, votre détachement n'a pris fin que le 31.08.2020 et qu'aucune opposition contre notre décision du 31 mai 2016 n'a été introduite auprès du Conseil arbitral dans les délais, celle-ci reste d'application* » et pour expliquer que « *suite à une interprétation interne plus favorable pour les travailleurs détachés, notre Caisse a appliqué une prescription annale sur votre demande et vous a accordé l'allocation familiale à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2019. Le conseil constate que la décision d'accorder l'allocation familiale depuis septembre 2019 repose sur une interprétation extensive de la législation et constitue une faveur exceptionnelle* ».

C'est partant à bon droit que l'appelant, dans le présent recours, a pu contester avoir connaissance de la décision du 31 mai 2016.

Il se dégage du dossier que par décision présidentielle du 9 février 2016, le paiement des allocations familiales a été arrêté au 30 novembre 2015 au motif que suite au détachement en Turquie de l'appelant, la condition du domicile légal de la famille au Luxembourg fait défaut. Cette décision a été envoyée par courrier recommandé en Turquie à l'adresse renseignée par le certificat de résidence communiqué au préalable par X.

X a relevé opposition contre cette décision par courrier daté au 25 février 2016 et reçu le 21 mars 2016 par la CAE, laquelle l'a cependant confirmée par décision du comité directeur rendue le 31 mai 2016. Cette décision du comité directeur, notifiée par voie recommandée n° RR 024258182LU à la même adresse, n'a pas été entreprise d'un recours devant le Conseil arbitral.

À l'audience, l'appelant a critiqué le Conseil arbitral en ce qu'il a retenu « *qu'ils ont néanmoins été touchés à la même adresse par la décision présidentielle du 9 février 2016 qui lui a précédé et qu'ils ont pu former une opposition, que tantôt, il ne résulte d'aucun élément du dossier administratif déposé ou versé à l'appui du recours que la décision de l'ancien comité directeur aurait été retournée avec la mention « non réclamée » auprès de l'ancienne Caisse nationale des prestations familiales, et que tantôt encore, il n'a été introduit en temps utile aucune requête en relevé de déchéance en bonne et due forme pour dépassement du délai de recours en raison*

*d'une cause extérieure à la volonté des destinataires de l'ancienne décision attaquable, voire d'une circonstance remplissant les conditions de la force majeure, et démontrées à suffisance de droit ».*

En règle générale, aucune disposition légale ne prévoit un mode de notification déterminé concernant les décisions administratives individuelles. Dès lors, l'administration n'est pas tenue de notifier ses décisions par ministère d'huissier ou par agent assermenté, ni par pli recommandé avec ou sans accusé de réception et il suffit que l'acte soit porté à la connaissance de l'intéressé par l'administration. C'est cependant à juste titre que l'appelant invoque que la notification ne se présume pas. Il incombe en effet à l'administration de prouver qu'elle a accompli les formalités requises pour faire courir un délai (TA-25-9-2000, 11835 ; TA22-11-2000, 11848).

S'il est exact qu'en principe les notifications par voie de lettre recommandée sont valablement faites à l'adresse indiquée par la partie ou résultant de déclarations officielles (TA 29-1-02 ; 15682), tel qu'en l'espèce l'adresse renseignée sur le certificat de résidence remis par l'appelant, toujours est-il, qu'à part l'indication d'un envoi recommandé sur la décision du comité directeur, la CAE ne verse aucune pièce de nature à prouver le dépôt proprement dit et en tout cas ne remet aucune preuve de la régularité de la notification intervenue par lettre recommandée.

C'est partant à tort que la juridiction de première instance a retenu que la décision du 31 mai 2016 du comité directeur de la CAE a acquis autorité de chose décidée et ne peut plus être remise en cause, alors qu'aucun délai pour agir n'a pu commencer en l'absence de preuve de l'envoi et de la notification.

L'appelant s'entend prévaloir pour espérer prétendre à l'attribution des prestations familiales pour deux, respectivement trois enfants, pour la période à partir du retrait en 2015 jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2019, date à partir de laquelle l'appelant est, suivant décision du conseil d'administration du 9 mars 2021, à nouveau bénéficiaire pour les trois enfants des allocations familiales sollicitées.

C'est ainsi que l'appelant n'entend, devant le Conseil supérieur, plus critiquer la décision du 9 mars 2021 lui ayant accordé l'allocation familiale à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2019 en application de la prescription annale suite à l'introduction le 30 septembre 2020 d'une nouvelle demande de sa part.

En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 juillet 2016 portant modification 1. du code de la sécurité sociale, 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour l'enfant<sup>1</sup>, l'article 313 du code de la sécurité sociale dispose que :

*« (1) Le droit à l'allocation familiale, à l'allocation spéciale supplémentaire et à l'allocation de rentrée scolaire ne se prescrivent pas.*

*(2) Les arrérages non payés de l'allocation familiale, de l'allocation spéciale supplémentaire et de l'allocation de rentrée scolaire se prescrivent par une année à partir de la fin du mois pour lequel ils sont dus.*

*(3) ...*

---

<sup>1</sup> Publiée au Journal officiel en date du 28 juillet 2016 et entrée en vigueur le 1er août 2016

(4) ...

(5) ... ».

Si l'article 313 du code de la sécurité sociale consacre ainsi, comme l'a soutenu à juste titre l'appelant, l'imprescriptibilité du droit aux prestations visées, l'alinéa (2) de cet article prévoit cependant un délai de prescription pour les « *arrérages non payés* ».

Dans le cadre d'un pourvoi en cassation (CAS-2020-00045) le premier avocat général avait notamment conclu comme suit : « *La définition large du terme « arrérages » adoptée par la jurisprudence de la Cour de cassation belge et de la Cour de cassation française, a le mérite d'être conforme à l'objectif premier de la prescription, qui consiste à protéger l'ordre public et à consolider les situations acquises<sup>2</sup>. Il serait en effet déraisonnable de considérer les demandes de recalcul comme imprescriptibles, obligeant ainsi le débiteur à conserver tous ses dossiers pendant une durée indéterminée, alors que l'article 313, alinéa 2, prévoit un délai de prescription court pour les arrérages* ».

L'arrêt du 4 mars 2021, n° 37/2021, rendu sur base du pourvoi précité a retenu :

« *La demande de X tendant au recalcul de l'allocation familiale différentielle lui revenant constitue une demande en paiement d'arrérages des prestations prévues à l'article 272 du code de la sécurité sociale.*

*Les arrérages se définissent comme une somme d'argent échue ou à échoir versée périodiquement au créancier.*

*En retenant que la demande de X ne portait pas sur un arrérage « Verzug », mais tendait à la rectification d'une déduction non justifiée opérée sur les allocations familiales et que dès lors les délais de prescription prévus par l'article 313, respectivement en son alinéa 2 et en son paragraphe 2, du code de la sécurité sociale n'étaient pas applicables, les juges d'appel ont violé la disposition visée au moyen ».*

Partant, même à retenir que la décision de retrait du 31 mai 2016 n'a pas autorité de chose décidée, c'est à juste titre, eu égard aux dispositions légales précitées, que le juge de première instance a relevé que si certains moyens et arguments soutenus par X et tendant à voir conserver le droit aux arrérages sollicités en présence d'un simple détachement auraient, le cas échéant, mérité un plus ample examen de l'argumentation exposée, le droit aux arrérages se rapportant à la période jusqu'au 31 août 2019 est à considérer comme définitivement éteint.

L'appel est partant à déclarer non fondé et le jugement de première instance est à confirmer sauf à préciser que la CAE est restée en défaut de prouver qu'elle a accompli les formalités requises pour faire courir un délai pour ce qui est de la décision du comité directeur du 31 mai 2016, laquelle n'a donc pas autorité de chose décidée.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

---

<sup>2</sup> Jurisclasseur art. 2219 à 2223, Fasc. 10, Prescription extinctive, n°29

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

déclare l'appel recevable,

le dit non fondé,

confirme le jugement entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 15 mai 2023 par le Président Rita BIEL, en présence de Kevin PIRROTTE, secrétaire.

Le Président,  
signé: BIEL

Le Secrétaire,  
signé: PIRROTTE