

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du dix-sept octobre deux mille vingt-quatre

Composition:

Mylène REGENWETTER, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Anne-Françoise GREMLING, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Martine DISIVISCOUR, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Kevin PIRROTTE,	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 Betty RODESCH, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

ET:

X, né le [...], demeurant à [...],
intimé,
ni présent, ni représenté.

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 24 juin 2024, la Caisse pour l'avenir des enfants a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 10 mai 2024, 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, déclare le recours recevable, quant au fond, déclare le recours fondé et y fait droit : réforme la décision rendue le 18 juillet 2023 et renvoie le dossier en prosécution de cause auprès de la Caisse pour l'avenir des enfants ».*

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 26 septembre 2024, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Betty RODESCH, pour l'appelante, entendue en ses conclusions.

X n'était ni présent, ni représenté.

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 présidentielle du 31 mars 2023, la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après la CAE) a décidé que X ne peut plus être admis au bénéfice des prestations familiales du régime luxembourgeois au profit de sa fille A à partir du 1^{er} octobre 2019 et de son fils B à partir du 1^{er} octobre 2021. Cette décision est motivée par le fait que les deux enfants n'ont plus leur résidence effective au Luxembourg, alors que la fille A fréquente une école en Afrique du Sud depuis l'année scolaire 19/20 et le fils B depuis l'année scolaire 21/22. De ce fait, les deux enfants ne rempliraient plus les conditions telles que prévues à l'article 269 du Code de la sécurité sociale, aucune convention bi- ou multilatérale en matière de sécurité sociale n'ayant été conclue entre l'Afrique du Sud et le Luxembourg.

Par cette même décision, la CAE informe X qu'elle a payé indûment les prestations familiales en faveur d'A jusqu'au 31 juillet 2022 et en faveur de B jusqu'au 30 novembre 2022. L'allocation familiale concernant la période du 1^{er} octobre 2019 au 30 novembre 2022 et l'allocation de rentrée scolaire d'un montant total de 17.742,78 euros seraient à rembourser à la CAE.

X a relevé opposition contre cette décision par courrier du 8 mai 2023 adressé au conseil d'administration de la CAE par laquelle il conteste que ses enfants n'aient pas résidé effectivement au Luxembourg et qu'il doit procéder au remboursement. Ils résideraient tous en tant que famille au Luxembourg et si un enfant est élevé à l'étranger et dont l'un des parents travaille au Luxembourg, cet enfant aurait également le droit aux prestations familiales luxembourgeoises. Il explique par ailleurs que les obligations scolaires de ses enfants en Afrique du Sud et la distance entre les deux pays ont rendu impossible leur retour à Luxembourg en dehors des vacances scolaires. Il verse à ce sujet la copie de leur passeport et l'horaire scolaire. X précise encore que sa fille A a passé la majeure partie de l'année 2020 au Luxembourg, de sorte qu'il serait particulièrement injuste de lui retirer les prestations familiales pour l'année scolaire 19/20.

Lors de sa séance du 18 juillet 2023, le conseil d'administration de la CAE a rejeté l'opposition et il a confirmé la décision présidentielle du 31 mars 2023.

Par courrier du 25 août 2023 adressé à la CAE, X réaffirme tout d'abord son argumentaire développé dans son opposition et il informe la CAE que malgré lui, il rembourse la somme de 13.340,90 euros à la CAE. Il n'est cependant pas disposé à rembourser également le montant des prestations familiales pour sa fille A pour l'année scolaire 19/20 d'un montant de 4.401,88 euros.

Par lettre du 26 septembre 2023 adressée à X, le président de la CAE accuse réception du courrier du 25 août 2023 et il lui rappelle la décision du conseil d'administration du 18 juillet 2023. A défaut d'éléments nouveaux justifiant une nouvelle saisine du conseil d'administration de la CAE, la décision du conseil serait définitive et la CAE ne serait plus compétente.

La CAE a par ailleurs confirmé avoir comptabilisé le paiement réalisé le 25 août 2023 par X et elle rappelle le solde restant à rembourser.

Finalement, la CAE rappelle à X que la décision du conseil d'administration du 18 juillet 2023 est susceptible d'un recours devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral).

Ce courrier contient en outre l'information que cette décision « *peut être attaquée dans les 40 jours de sa notification par une opposition écrite adressée au conseil d'administration de notre caisse. Passé ce délai, elle est définitive* ».

En date du 20 novembre 2023, X a introduit un recours devant le Conseil arbitral. Dans son recours, après avoir énuméré les différents échanges avec la CAE, X indique :

« Je vous invite donc à demander au Zukunftkeess de modifier sa position sur les 4.401,88 € restants ».

Le Conseil arbitral, par jugement du 10 mai 2024, a déclaré le recours recevable et fondé. Il a réformé la décision du conseil d'administration de la CAE rendue le 18 juillet 2023 et il a renvoyé le dossier en prosécution de cause auprès de la CAE.

Pour statuer ainsi, le Conseil arbitral a tout d'abord retenu que X a introduit un recours contre la décision du conseil d'administration de la CAE du 18 juillet 2023 qui serait critiquée en ce que, sur fondement de l'article 269 du code de la sécurité sociale, elle porte retrait avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 2019 du droit aux allocations familiales proprement dites et aux allocations de rentrée scolaire, somme totale se chiffrant à 17.742,78 euros.

Quant à la demande de la CAE à voir déclarer le recours sans objet, la CAE ayant renoncé entretemps au solde de 4.401,88 euros, le juge de première instance réplique que :

« Attendu que l'article 454, (1), 2e alinéa du Code de la sécurité sociale dans sa teneur actuelle dispose que les recours devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale n'ont pas d'effet suspensif, de sorte qu'il y a lieu de rejeter la demande de la partie défenderesse tendant à voir déclarer le recours sans objet en ce qu'il a trait au montant entretemps restitué par le sieur X à la Caisse pour l'avenir des enfants, laquelle restitution n'étant pas à qualifier d'acquiescement, voire de renonciation ».

Le Conseil arbitral s'est basé sur une jurisprudence de la Cour constitutionnelle quant à l'inconstitutionnalité du règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 qui prévoyait les conditions de délai d'un recours devant le Conseil arbitral, pour retenir qu'il n'y a plus de base légale pour servir de fondement juridique à une irrecevabilité d'un recours devant la juridiction sociale pour non-respect du délai. La juridiction de première instance a ainsi déclaré le recours recevable pour l'intégralité de la demande.

Le Conseil arbitral a rappelé ensuite les rétroactes qui ont conduit au recours devant le Conseil arbitral et il a reproduit les dispositions pertinentes de l'article 269 du Code de la sécurité sociale applicable à la présente affaire.

Par la suite, la juridiction de première instance a retenu que les deux enfants A et B avaient leur domicile légal au Luxembourg pendant toute la période pour laquelle le remboursement des prestations familiales est demandé.

Quant à la condition de la résidence effective et continue des deux enfants au Luxembourg, la juridiction de première instance s'est penchée sur l'intention du législateur au moment auquel cette condition a été introduite par la loi du 21 novembre 2002¹ pour retenir que les situations et la finalité visées par le législateur sont sans commun rapport avec la situation des enfants du requérant. La juridiction de première instance émet le constat que les enfants *« n'ont jamais cessé d'avoir leur domicile légal et, par voie de conséquence, leur résidence principale au Luxembourg au lieu du domicile et de la résidence de leurs père et mère lesquels ont assumé leur entretien, l'autorité parentale et leur garde »*.

Le Conseil arbitral a décidé que les retours réguliers des enfants au Luxembourg, *« plaident en faveur d'une effectivité et d'une continuité suffisantes de leur résidence au Luxembourg »*.

En se référant à un arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 15 janvier 2018, la juridiction de première instance a fait sienne cette jurisprudence en concluant que *« la seule scolarité hors du Luxembourg dans un Etat avec lequel il n'est pas lié par une convention de sécurité sociale incluant les prestations familiales dans son champ matériel demeure en l'espèce insuffisante pour rompre l'effectivité et la continuité de la résidence au Luxembourg »*.

(...)

Le versement d'allocations familiales entraînant le versement d'office des allocations de rentrée, l'article 275 du code de la sécurité sociale ne distingue pas pour le paiement de ces prestations, si la scolarité est poursuivie au Luxembourg ou dans un Etat tiers ».

Le Conseil arbitral a ainsi déclaré fondé le recours en ce qu'il tend de voir réformer dans son intégralité la décision du conseil d'administration de la CAE rendue le 18 juillet 2023.

Par requête déposée en date du 24 juin 2024 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, la CAE a régulièrement interjeté appel contre le jugement du 10 mai 2024.

¹ Loi portant notamment modification de la loi du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales

A l'appui de son recours et après avoir rappelé les faits et rétroactes, la CAE relève que la décision du conseil d'administration du 18 juillet 2023 n'a pas fait l'objet d'un recours devant le Conseil arbitral et que X a introduit seulement un recours contre la décision présidentielle du 26 septembre 2023.

La CAE critique le Conseil arbitral en ce qu'il n'a pas pris position par rapport à la recevabilité du recours et qu'il a considéré que le recours était dirigé non pas contre la décision présidentielle du 26 septembre 2023, mais contre la décision du conseil d'administration de la CAE du 18 juillet 2023.

La CAE demande en conséquence la réformation du jugement dont appel et à voir déclarer le recours de X irrecevable, alors qu'il est dirigé contre une décision présidentielle et qu'il n'a pas été possible de corriger la visée de son recours devant la juridiction de première instance.

En outre, la CAE estime que le recours, au cas où il serait dirigé contre la décision du conseil d'administration, serait tardif pour ne pas avoir respecté le délai d'appel de 40 jours tel que prévu par l'article 455bis nouveau du Code de la sécurité sociale.

A titre subsidiaire, la CAE soutient que le recours serait devenu sans objet, alors que X contesterait uniquement le remboursement de la somme de 4.401,88 euros, montant auquel la CAE aurait renoncé auparavant.

Au fond, la CAE critique le jugement dont appel, en ce qu'il a pris appui sur un arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 15 janvier 2018, décision qui avait retenu des éléments précis pour retenir une effectivité et une continuité de la résidence à Luxembourg ce qui ne serait pas à confondre avec l'existence du domicile légal.

Dans la présente espèce, les enfants auraient passé moins de trois mois par an au Luxembourg sur la période litigieuse. La présomption d'une résidence effective et continue et d'un domicile légal serait remise en cause par le séjour prolongé des enfants en Afrique du Sud depuis plusieurs années. Les retours à Luxembourg seraient épisodiques et la famille disposerait également d'un centre d'intérêt manifeste en Afrique du Sud.

La CAE conclut en conséquence au bienfondé de son appel, les conditions de l'article 269 du code de la sécurité sociale pour pouvoir bénéficier des prestations sociales pour la période litigieuse n'étant pas remplies en l'espèce et elle demande en conséquence la réformation de la décision entreprise.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

X, bien que régulièrement touché à personne en date du 27 août 2024, n'a pas comparu à l'audience des plaidoiries le 26 septembre 2024, de sorte qu'il y a lieu de statuer contradictoirement à son égard.

Quant au premier moyen de la CAE tendant à voir réformer le jugement du 10 mai 2024 au motif que X a introduit un recours contre la décision présidentielle et non contre la décision du conseil d'administration, le Conseil supérieur de la sécurité sociale relève tout d'abord qu'il existe, dans la présente affaire, qu'une seule décision du conseil d'administration, à savoir celle du 18 juillet 2023.

Par cette décision, le conseil d'administration de la CAE a confirmé la décision présidentielle du 31 mars 2023 ayant sollicité le remboursement de la somme de 17.742,78 euros pour prestations familiales non dues pour ses enfants entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 novembre 2022.

Il résulte encore du dossier auquel le Conseil supérieur de la sécurité sociale peut avoir égard que X a remboursé le 25 août 2023 à la CAE une large partie de ce montant, à savoir 13.340,90 euros.

Aussi bien dans son courrier du 25 août 2023 que dans son recours du 20 novembre 2023 devant le Conseil arbitral, X continue à contester uniquement le solde de 4.401,88 euros.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale constate ainsi que la juridiction de première instance a seulement été saisie d'un recours contre la décision présidentielle du 26 septembre 2023 par laquelle la CAE a maintenu sa position en rappelant que X devait également rembourser le solde, décision que X n'a pas acceptée, X ayant sollicité le Conseil arbitral « *à demander au Zukunftkeess de modifier sa position sur les 4.401,88 € restants* ».

C'est partant à tort que le Conseil arbitral a retenu que X a introduit son recours du 20 novembre 2023 contre la décision du conseil d'administration de la CAE du 18 juillet 2023, X n'ayant pas pu modifier son recours à l'audience des plaidoiries du 22 mars 2024.

Par application de l'article 316, paragraphe 1^{er} du Code de la sécurité sociale, en l'absence d'une opposition introduite contre la décision présidentielle vidée par une décision du conseil d'administration, la décision présidentielle du 26 septembre 2023 est acquise.

Aucun recours devant les juridictions sociales dirigé contre une décision présidentielle non attaquée par la voie de l'opposition et vidée par une décision du conseil d'administration, n'est prévu par les textes de loi applicables.

En effet, l'article 316, paragraphe 4 du Code de la sécurité sociale prévoit uniquement un recours devant le Conseil arbitral contre les décisions prises par le conseil d'administration de la CAE.

L'appel de la CAE est partant à déclarer fondé.

Par réformation du jugement dont appel, il y a lieu de retenir que le recours de X est dirigé contre une décision non attaquant, de sorte à être irrecevable.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

déclare l'appel recevable,

le dit fondé,

réforme le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 10 mai 2024,

déclare irrecevable le recours formé le 20 novembre 2023 par X contre la décision présidentielle du 26 septembre 2023 de la Caisse pour l'avenir des enfants.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 17 octobre 2024 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Kevin PIRROTTE, secrétaire.

Le Président,

Le Secrétaire,