GRAND-DUCHE DU LUXEMBOURG

No. du reg.: ALFA 2026/0080 **No. : 2026/0184**

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 Betty RODESCH, avocat à la Cour, en remplacement de Maître Rachel JAZBINSEK, avocat à la Cour, les deux demeurant à Luxembourg ;

ET:

X, né le […] et son épouse **Y,** née […], les deux demeurant à […],
partie intimée,
comparant par Y.

La CAISSE POUR L'AVENIR DES ENFANTS a interjeté appel le 31 mars 2026 d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 13 février 2026, dans la cause pendante entre elle et X et son épouse Y, 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 en ce qu'il tend à voir fixer préalablement au 1er mai 2024 le point de départ des allocations familiales de source luxembourgeoise pour le compte de l'enfant A et y fait droit : fixe le début de la reprise du versement desdites allocations au 31 mai 2017, réforme la décision entreprise à cet égard 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 15 juin 2026, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

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

Y, pour la partie 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 :

X, ressortissant allemand travaillant au Grand-Duché de Luxembourg, était allocataire des prestations familiales servies sous la législation luxembourgeoise pour l'enfant A, né le [… 2014], placé dans son ménage depuis le [… 2015].

Par décision présidentielle du 30 mai 2017, la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après la CAE), en application des articles 269 et 270 du code de la sécurité sociale, dans leur teneur en vigueur au 1er août 2016 par suite de la loi du 23 juillet 2016, a porté retrait des prédites allocations familiales avec effet rétroactif au 1er août 2016 au motif que l'enfant, ne présentant ni lien de filiation, ni lien d'adoption, ne peut plus être considéré comme membre de la famille de X.

Cette décision n'a pas été entreprise par un recours de sorte à être coulée en force de chose décidée.

Par une demande reçue le 10 février 2025 par la CAE, les époux X-Y, en se référant à un arrêt de la Cour de justice de l'Union Européenne (ci-après la CJUE) du 16 mai 2024 (C-27/23), ont sollicité le paiement des allocations familiales du chef de l'enfant A, toujours placé dans leur ménage.

Cette demande a été rejetée par décision présidentielle de la CAE du 13 février 2025 au même motif que la décision de retrait du 30 mai 2017, à savoir que l'enfant n'est plus à considérer comme membre de famille au sens des articles 269 et 270 du code de la sécurité sociale.

Sur opposition des époux X-Y que ces articles, en vertu de l'arrêt de la CJUE précité, violent le principe d'égalité de traitement en excluant du bénéfice des allocations familiales l'enfant placé dans le ménage d'un travailleur frontalier, à la différence de l'enfant placé dans le ménage du travailleur résident, partant instaurent une discrimination indirecte non justifiée, le conseil d'administration de la CAE a, dans sa séance du 29 avril 2025, fait droit à la demande à partir du 1er mai 2024.

Saisi d'un recours des époux X-Y contestant la date du début du paiement fixé au 1er mai 2024 en faisant valoir que le paiement devait avoir un effet rétroactif à partir du 1er août 2016, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) a, après avoir relevé ne pas pouvoir faire abstraction de la décision définitive de la CAE du 30 mai 2017 au nom du principe de sécurité juridique, fait droit au recours par un jugement du 13 février 2026 en retenant « *une reprise de l'allocation familiale de source luxembourgeoise due pour le compte de l'enfant A à partir du 31 mai 2017* ».

Pour statuer en ce sens, la juridiction de première instance a fait valoir « *le retrait des allocations familiales de source luxembourgeoise avec effet rétroactif au 1er août 2016 n'aurait jamais dû avoir lieu et que ce droit était à maintenir en tout état de cause, que la dernière demande enregistrée comme reçue le 10 février 2025 ne constitue pas une demande nouvelle, mais le prolongement ou la réitération de la demande initiale à laquelle il avait été fait droit jusqu'au 31 juillet 2016 et laquelle, au vu des développements ci-avant et de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, n'a cessé de conserver son caractère admissible au sens des dispositions pertinentes figurant aux articles 313 et 309 du Code de la sécurité sociale dans leur teneur en vigueur jusqu'à la fin du mois de juillet 2016, voire dans leur teneur à l'heure actuelle, de sorte qu'aucune prescription n'a pu commencer à courir au vœu de la loi, que si ce raisonnement serait de nature à amener à la conclusion que le recours serait à déclarer fondé en ce qu'il tend au maintien à partir du 1er août 2016 du droit à l'allocation familiale de source luxembourgeoise pour le compte de l'enfant placé A, le Conseil arbitral de la sécurité sociale, nonobstant la persistance de ce droit, ne saurait faire abstraction de l'ancienne décision présidentielle datée au 30 mai 2017 laquelle en avait certes porté retrait sur un motif et un fondement légal qui ne sont pas conformes au droit communautaire, mais contre laquelle il n'est ni soutenu, ni établi par des éléments pertinents, concluants et convaincants qu'elle aurait été valablement entreprise à l'époque par une opposition, de sorte qu'abstraction du droit quant au fond, elle a acquis autorité de chose décidée et qu'elle est devenue définitive et irrévocable au nom du principe de sécurité juridique* ».

Le 31 mars 2026, la CAE a interjeté appel contre ce jugement pour en demander la réformation au motif que, contrairement à ce qui a été retenu par les juges de première instance, le délai de prescription d'un an, instauré par l'article 313 du code de la sécurité sociale, s'appliquerait et le point de départ du paiement différentiel aurait été, à juste titre, fixé à mai 2024, date tenant compte du prononcé de l'arrêt de la CJUE.

A l'appui de son appel, elle fait valoir que les époux X-Y se sont vu notifier une décision de rejet du 30 mai 2017 coulée en force de chose décidée, dès lors, contrairement à ce qui a été retenu dans le jugement entrepris, la demande enregistrée le 10 février 2025 ne constituerait ni le prolongement, ni la réitération d'une demande antérieure, mais s'analyserait en une demande nouvelle, à laquelle la prescription annale devrait s'appliquer. Les allocations familiales avaient été retirées en 2017 sans que cette décision ait fait l'objet d'un recours de sorte qu'une nouvelle demande admissible introduite en 2025 ne permettrait pas de faire revivre les droits antérieurs.

Les enseignements à tirer de l'arrêt de la CJUE du 16 mai 2024 imposeraient à la CAE de revoir la motivation de rejet antérieure, raison pour laquelle elle aurait fait droit à la demande du 10 février 2025. Toutefois, cet arrêt de la CJUE n'aurait en aucun cas une incidence sur le point de départ de la prescription. La CAE se réfère également à un arrêt de la Cour de cassation du 4 mars 2021, n°37/2021, en vertu duquel les arrérages sont une somme d'argent échue ou à échoir versée périodiquement au créancier et soumis à la prescription prévue, ainsi qu'à un arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 31 mars 2022 ayant fait application de l'article 313 du code de la sécurité sociale dans une situation similaire pour conclure que les allocations antérieures à mai 2024 sont prescrites.

La partie intimée, représentée par Y, sollicite la confirmation du jugement entrepris pour les motifs y avancés. Elle critique la position de la CAE en faisant valoir que l'enfant placé, appartenant déjà à une catégorie de personnes particulièrement vulnérable, continue d'être traité de manière défavorable par la CAE en ce que le traitement discriminatoire persisterait en dépit de l'arrêt de la CJUE. A ce jour, en refusant de faire droit à leur demande relative au point de départ du paiement des allocations, la CAE ne tirerait pas les conséquences de la position adoptée en 2017, pourtant jugée contraire au droit de l'Union européenne.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

A la suite d'une première demande présentée par les époux X-Y, la CAE, par décision présidentielle du 30 mai 2017, a porté retrait, avec effet rétroactif au 1er août 2016, des allocations familiales payées au motif que l'enfant, ne présentant ni lien de filiation, ni lien d'adoption avec les demandeurs, ne peut plus être considéré comme membre de la famille en ce que le cas d'un enfant placé par décision judiciaire au foyer d'une personne non résidente au Luxembourg n'est pas prévu par le code de la sécurité sociale, et n'ouvre dès lors pas de droits en vertu de la législation nationale.

Cette décision ne peut plus être remise en cause rétroactivement, de sorte que c'est à juste titre que la juridiction de première instance a retenu qu'« *elle a acquis autorité de chose décidée et qu'elle est devenue définitive et irrévocable au nom du principe de sécurité juridique* ». En lui attachant à bon droit l'effet juridique de l'autorité de chose décidé, les juges de première instance ne peuvent être suivis dans leur argumentation subséquente que la demande présentée par les époux X-Y le 10 février 2025, soit presque 5 ans plus tard, ne serait que la prolongation, voire la réitération de l'ancienne demande. Celle-ci a été toisée et définitivement vidée en 2017.

L'article 309 du code de la sécurité sociale dispose : « (1) *les prestations prévues au présent livre sont payées sur la déclaration écrite des personnes qui prétendent au droit au paiement, pour autant qu'il ne soit pas autrement disposé. La demande n'est admissible que si elle est complétée, signée et accompagnée des pièces requises* ».

Le 16 mai 2024, dans l'affaire C-27/23, la CJUE a dit pour droit :

« *L'article 45 TFUE et l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) no 492/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, doivent être interprétés en ce sens que :*

ils s'opposent à la législation d'un État membre en vertu de laquelle un travailleur non-résident ne peut pas percevoir une allocation familiale liée à l'exercice, par celui-ci, d'une activité salariée dans cet État membre pour un enfant placé auprès de lui par décision judiciaire et dont il assume la garde, alors qu'un enfant ayant fait l'objet d'un placement judiciaire et résidant dans ledit État membre a le droit de percevoir cette allocation, qui est versée à la personne physique ou morale investie de la garde de cet enfant. La circonstance que le travailleur non-résident pourvoit à l'entretien de l'enfant placé auprès de lui ne saurait être prise en compte dans le cadre de l'octroi d'une allocation familiale à un tel travailleur pour un enfant placé dans son foyer que si la législation nationale applicable prévoit une telle condition pour l'octroi de cette allocation à un travailleur résident investi de la garde d'un enfant placé dans son foyer ».

Les époux X-Y ont, conformément à l'article 309 précité, introduit le 10 février 2025 une nouvelle demande d'allocations familiales à titre différentiel pour le même enfant placé dans

leur ménage, demande à laquelle il a été fait droit par décision de la CAE du 29 avril 2025 ayant pris appui sur l'arrêt précité de la CJUE. Les enseignements à tirer de cet arrêt ne permettent pour autant pas de contourner les règles légales spécifiques édictées en matière de prescription en ce que l'article 313 du code de la sécurité sociale en son point (3) dispose que : « *La prescription n'est interrompue valablement que par une demande admissible au sens de l'article 309, alinéa 1* ». Ce n'est donc que la demande admissible du 10 février 2025 qui interrompt valablement la prescription.

Le fait, comme le motive les juges de première instance, que sur base de l'arrêt de la CJUE, les époux X-Y auraient en fait toujours eu droit au paiement différentiel, ne saurait pour autant permettre de faire abstraction de l'article 313 précité lequel dispose en son point (1) que : « *Les arrérages non payés des prestations familiales se prescrivent par une année à partir de la fin du mois pour lequel ils sont dus. La même prescription s'applique pour le recalcul de prestations payées. (…)* ».

La juridiction de première instance n'a pris en considération aucun des deux points précités en ce qu'une demande valable n'est enregistrée que le 10 février 2025 et que l'article 313 du code de la sécurité sociale prévoit un délai de prescription extinctive, entraînant l'extinction du droit du bénéficiaire résultant de son inaction (cf. Arrêt Conseil supérieur de la sécurité sociale du 31 mars 2022, n°2022/0137).

Dans son arrêt du 4 mars 2021, n° 37/2021, la Cour de cassation a défini les arrérages comme étant une somme d'argent échue ou à échoir versée périodiquement au créancier. Même à suivre le raisonnement de la juridiction de première instance que « l'effet *à attacher à l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne est déclaratif d'un droit « ex tunc », et non pas constitutif d'un droit, de sorte que le retrait des allocations familiales de source luxembourgeoise avec effet rétroactif au 1er août 2016 n'aurait jamais dû avoir lieu et que ce droit était à maintenir en tout état de cause* » et même encore, pour les besoins de la cause, reprendre l'argumentation erronée « *que la dernière demande enregistrée comme reçue le 10 février 2025 ne constitue pas une demande nouvelle, mais le prolongement ou la réitération de la demande initiale à laquelle il avait été fait droit jusqu'au 31 juillet 2016* », toujours est-il qu'également sur base d'une pareille motivation qu'il y aurait eu une « *reprise de l'allocation familiale de source luxembourgeoise due pour le compte de l'enfant A, à partir du 31 mai 2017, soit le lendemain du jour auquel est datée ladite décision présidentielle* », la juridiction de première instance ne peut pas ignorer le mécanisme de la prescription extinctive, en ce que ce délai commence à courir à partir de l'exigibilité de l'obligation en cas de défaillance du débiteur à exécuter une créance à laquelle il est tenu et s'interrompt lorsque l'inaction du créancier cesse dans les conditions prévues par la loi.

Il importe de relever, aussi par rapport à l'argumentation de la partie intimée, que l'arrêt de la CJUE du 16 mai 2024 a certes mis en évidence le caractère discriminatoire du régime applicable, conduisant la CAE à réexaminer la situation des enfants placés dans le ménage du travailleur frontalier et à rétablir leur droit aux allocations. Toutefois, cet arrêt ne remet ni en cause le principe selon lequel une décision administrative devenue définitive en l'absence de recours produit ses effets juridiques, ni les règles nationales gouvernant la prescription des prestations.

La prise en compte de la situation particulière d'un enfant placé ne saurait, dans ce contexte, justifier une dérogation aux règles impératives applicables, dont l'objet est précisément d'assurer la prévisibilité et la stabilité des situations juridiques.

A l'audience, la CAE a souligné que le point de départ du paiement des allocations familiales avait été fixé au 1er mai 2024, alors que l'arrêt de la CJUE n'a été rendu que le 16 mai 2024.

Cet argument ne saurait toutefois prospérer. En effet, à la suite de cet arrêt, il ne peut plus être opéré de distinction entre les enfants placés et c'est précisément dans cette optique que la demande introduite le 10 février 2025 a été accueillie favorablement par la CAE.

Pour autant, ainsi qu'il a été relevé ci-avant, cet arrêt demeure sans incidence sur les règles de prescription prévues à l'article 313 du code de la sécurité sociale, lesquelles s'appliquent de manière uniforme.

En l'espèce, le droit aux allocations doit être examiné à partir de la demande admissible, soit celle du 10 février 2025. Il en résulte que seuls les arrérages non prescrits, à savoir ceux échus à partir de mars 2024, peuvent encore être légalement réclamés.

L'appel de la CAE est uniquement partiellement fondé en ce que c'est à tort que le point de départ des allocations familiales de source luxembourgeoise pour le compte de l'enfant A a été fixé par la CAE au 1er mai 2024.

Par réformation du jugement entrepris et, par confirmation partielle de la décision de la CAE du 29 avril 2025, le Conseil supérieur de la sécurité sociale retient que le point de départ des allocations familiales de source luxembourgeoise pour le compte de l'enfant A doit être fixé au 1er mars 2024.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

déclare l'appel de la CAISSE POUR L'AVENIR DES ENFANTS recevable,

le déclare partiellement fondé,

par réformation du jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 13 février 2026,

confirme partiellement la décision du conseil d'administration de la CAISSE POUR L'AVENIR DES ENFANTS du 29 avril 2025 en ce que le point de départ des allocations familiales de source luxembourgeoise pour le compte de l'enfant A est à fixer au 1er mars 2024.

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,