

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du deux mai deux mille seize

Composition:

Mme Joséane Schroeder, présidente du tribunal d'arr. de Luxembourg,	présidente
Mme Marie-Laure Meyer, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
M. Thierry Schiltz, juge au tribunal d'arr. de Luxembourg,	assesseur-magistrat
Mme Iris Klaren,	secrétaire



ENTRE:

X, né le [...], demeurant à [...],
appelant,
comparant par Maître Ardavan Fatholahzadeh, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

ET:

le Fonds national de solidarité, établi à Luxembourg,
représenté par le président de son comité-directeur actuellement en fonction,
intimé,
comparant par Maître François Reinard, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 9 juin 2015, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 21 avril 2015, dans la cause pendante entre lui et le Fonds national de solidarité, et dont le dispositif est conçu comme suit: Par ces motifs, le Conseil arbitral, statuant contradictoirement et en premier ressort, déclare le recours de X recevable; dit que la question préjudicielle de la conformité de l'article 2 (1) a) de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti aux articles 11 (1) et 11 (4) de la Constitution telle que soulevée par le requérant n'est pas nécessaire pour toiser le litige et est par ailleurs dénuée de tout fondement; que ni l'article 2 (1) a) de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, ni la décision du comité-directeur du Fonds National de Solidarité du 28 mars 2014, datée du 1^{er} avril 2014, ne saurait être qualifiée de contraire aux article 13 du Code civil, 111 de la Constitution, 3 1. et 34 1. de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne; déclare le recours de X non fondé; partant, confirme la décision du comité-directeur du Fonds National de Solidarité du 28 mars 2014, datée du 1^{er} avril 2014.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 18 avril 2016, à laquelle le rapporteur désigné, Monsieur Thierry Schiltz, fit l'exposé de l'affaire.

Maître Ardavan Fatholahzadeh, pour l'appelant, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel déposée au siège du Conseil supérieur le 9 juin 2015.

Maître François Reinard, pour l'intimé, se rapporta à la sagesse du Conseil supérieur quant à la recevabilité de l'appel en la forme et conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 21 avril 2015 et au rejet de la demande de saisine de la Cour constitutionnelle.

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 28 mars 2014, le comité directeur du Fonds national de solidarité (ci-après le FNS) a refusé à X l'octroi de l'allocation complémentaire au motif qu'il ne remplit pas « *les conditions de l'article 2(1)a) de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création du droit à un revenu minimum garanti, ainsi que des articles du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 fixant les modalités d'application de la loi précitée [...] alors qu'il ressort de votre dossier que vous n'habitez pas à l'adresse indiquée* ».

Statuant sur le recours introduit par X contre cette décision, le Conseil arbitral de la sécurité sociale a, par jugement du 21 avril 2015, dit que la question préjudicielle soulevée par le requérant relative à la conformité de l'article 2(1)a) de la loi précité de 1999 aux articles 11(1) et 11(4) de la Constitution n'est pas nécessaire pour toiser le litige et est par ailleurs dénuée de tout fondement, que ni l'article 2(1)a) précité ni la décision du comité directeur du FNS ne sont contraires aux articles 13 du Code civil, 111 de la Constitution et 3.1 et 34.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de sorte que le recours de X a été déclaré non fondé et la décision du comité directeur du 28 mars 2014 confirmée.

Par requête entrée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 9 juin 2015, X a relevé appel du prédit jugement aux fins de le voir réformer, de constater une violation des dispositions des articles 13 du Code civil, 111 de la Constitution et 3.1 et 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, sinon de le réformer pour une mauvaise

appréciation en fait et en droit des dispositions de l'article 2(1)a précité et, pour autant que de besoin soumettre à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante, ayant trait à la conformité de l'article 2(1)a de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création du droit à un revenu minimum garanti avec les articles 11(1) et 11(4) de la Constitution:

« L'article 2(1)a de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti est-il conforme à la Constitution, dans la mesure où il exclurait la demande en obtention d'une prestation du revenu minimum garanti relative à une personne qui est détenteur d'une autorisation de [séjour] sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg avec l'inconvénient de l'aléa de la vie en ce sens qu'il a été contraint par une décision judiciaire de quitter son domicile suite à une action en divorce lancée par l'épouse de cette dernière, tout en continuant de résider effectivement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg auprès de ses amis à titre gracieux ».

X explique qu'il demeure sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg depuis plus de 10 ans, qu'il est actuellement détenteur d'un titre de séjour délivré le 13 juin 2013 valable jusqu'au 12 juin 2016, que suite à une assignation en divorce, il fait l'objet d'une interdiction de venir troubler son épouse à l'ancien domicile conjugal, mais qu'il demeure sur le territoire luxembourgeois alors qu'il y est hébergé chez des amis. Il considère qu'il a établi, par le moyen d'un faisceau d'indices, qu'il réside effectivement au Luxembourg, notamment en produisant un certificat de résidence selon lequel il vient de se déclarer au Foyer A et il déduit du fait qu'il dispose d'une autorisation de séjour qu'il a nécessairement sa résidence effective au Luxembourg.

Le FNS conclut à la confirmation du jugement entrepris et au rejet de la demande de saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle. Il fait valoir qu'il ne suffit pas de disposer d'une autorisation de séjour, mais qu'il faut prouver une résidence effective au Luxembourg. Il considère que X ne remplit pas cette dernière condition alors qu'il se limite à affirmer qu'il est logé chez des amis sans cependant y être officiellement déclaré, le certificat de résidence versé par X ne permettant pas non plus d'établir une résidence effective au Luxembourg au moment de sa demande.

L'appel, intervenu dans les formes et délai de la loi, est à déclarer recevable.

L'article 2(1)a) de la loi précitée de 1999 prévoit que *« peut prétendre aux prestations de la présente loi, toute personne qui remplit les conditions suivantes: bénéficiaire d'un droit de séjour sur le territoire du Grand-Duché, y être domicilié et y résider effectivement ».*

Il appartient à X d'établir qu'il remplit les conditions précitées. Il est constant qu'il ne réside pas à l'adresse indiquée dans sa demande initiale, à savoir [...], alors que suite à une ordonnance en matière de référé-divorce, il s'est vu interdire de venir troubler son épouse à l'ancien domicile conjugal à l'adresse précitée.

X soutient ensuite qu'il est hébergé par des amis au Luxembourg, et il verse différentes pièces afin d'établir qu'il réside effectivement au Luxembourg.

L'affirmation selon laquelle il est hébergé par des amis au Luxembourg reste à l'état de pure allégation et n'est corroborée par aucun élément à la disposition du Conseil supérieur de la

sécurité sociale.

Les pièces produites par X, à savoir des mémoires d'honoraires de médecins, un rappel de paiement de taxes sur véhicules routiers ou encore un décompte de prime d'assurance automobile, ne permettent pas non plus de conclure à une résidence effective de X au Luxembourg, alors que de tels documents sont établis sur une simple affirmation du déclarant, sans vérification si celui-ci réside effectivement à l'adresse indiquée.

Le certificat de résidence du 18 septembre 2015, selon lequel X réside actuellement à [...], n'établit pas non plus une résidence effective au Luxembourg au moment de la demande initiale.

Par ailleurs, il convient de préciser que le simple fait de disposer d'une autorisation de séjour sur le territoire du Luxembourg ne permet pas de conclure, en l'absence d'autres éléments probants, à une résidence effective au Luxembourg, raison pour laquelle le législateur a retenu ces deux exigences comme deux conditions distinctes lesquelles doivent être remplies cumulativement.

X soutient ensuite que la décision de refus du comité directeur du FNS et le jugement entrepris violent les articles 13 du Code civil, 111 de la Constitution et 3.1 et 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Selon l'article 13 du Code civil, *« l'étranger qui aura été admis par l'autorisation du Grand-Duc à établir son domicile dans le Luxembourg, y jouira de tous les droits civils, tant qu'il continuera d'y résider »*.

L'article 111 de la Constitution prévoit que *« tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi »*.

Enfin, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit que *« 3.1. Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale. »*

[...]

34.1 L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.

2. Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales.

3. Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit

communautaire et les législations et pratiques nationales ».

La jouissance des droits accordés par l'article 13 du Code civil est soumise à une résidence effective, condition que ne remplissait pas X au moment de sa demande. X reste dès lors en défaut d'établir en quoi la décision du comité directeur du FNS ou le jugement entrepris violeraient ladite disposition.

X reste par ailleurs en défaut de fournir le moindre élément permettant d'établir en quoi la décision attaquée violerait l'article 111 de la Constitution et la protection y accordée, ceci d'autant plus que l'article en question prévoit expressément qu'une telle protection peut souffrir des exceptions prévues par la loi.

En vertu de l'article 6 du Traité sur l'Union européenne,

« 1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.

Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités.

Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions ».

L'article 51 de ladite Charte définit son champ d'application dans les termes suivants:

« 1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités.

2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités ».

La demande en octroi de l'allocation complémentaire formulée par X ne présente en l'espèce aucun lien avec la mise en œuvre par le Luxembourg du droit de l'Union européenne.

Le grief tiré d'une violation des articles 3.1 et 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est donc étranger au litige.

L'appelant maintient en instance d'appel sa demande tendant à voir soumettre à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle ayant trait à la conformité de l'article 2(1)a de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création du droit à un revenu minimum garanti aux articles

11(1) et 11(4) de la Constitution.

L'article 11 de la Constitution prévoit que:

« (1) L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.

[...]

(4) La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève ».

La loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle prévoit, à 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 ».

Le principe, en ce qui concerne la saisine de la Cour constitutionnelle, est donc clair: une juridiction devant laquelle est posée une question préjudicielle tirée de l'inconstitutionnalité d'un texte légal est obligée de saisir la Cour constitutionnelle.

Il revient donc à la Cour constitutionnelle, et à elle seule, de statuer sur la conformité des lois à la Constitution (cf. Trav. Parlementaires n° 4218, Avis du Conseil d'Etat du 28 mars 1997, qui se base sur les termes de l'article 95ter de la Constitution).

Ce n'est qu'à titre exceptionnel, dans des cas limités, énumérés par le législateur aux points a), b) et c) du paragraphe 2 de l'article 6, précité, qu'une juridiction échappe à l'obligation de poser la question préjudicielle qu'une des parties l'invite à poser, le respect de l'article 6 étant, par ailleurs, d'ordre public.

Comme il découle des développements qui précèdent, X reste en défaut de fournir la moindre indication permettant d'établir comment l'article 2(1)a) précité aurait pu violer les *« droits naturels de la personne humaine et de la famille »* ou encore son *« droit au travail »* ni en quelle mesure ces droits n'auraient pas été respectés par le FNS lors de sa prise de décision.

Il se dégage des développements qui précèdent qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle soulevée par l'appelant, cette question n'étant pas nécessaire pour rendre une décision et étant par ailleurs dénuée de tout fondement.

Au vu des développements qui précèdent, il y a lieu de confirmer la décision entreprise quoique pour des motifs partiellement différents.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral de l'assesseur-magistrat délégué,

reçoit l'appel,

dit que la question préjudicielle de la conformité de l'article 2(1)a) de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création du droit à un revenu minimum garanti aux articles 11(1) et 11(4) de la Constitution telle que soulevée par l'appelant n'est pas nécessaire pour toiser le litige et est dénuée de tout fondement,

dit l'appel non fondé,

confirme le jugement entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 2 mai 2016 par Madame la Présidente Joséane Schroeder, en présence de Madame Iris Klaren, secrétaire.

La Présidente,
signé: Schroeder

Le Secrétaire,
signé: Klaren