

## CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du onze juin deux mille vingt

Composition:

Mme Marianne Harles, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Mme Mylène Regenwetter, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme Michèle Raus, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
M. Francesco Spagnolo,	secrétaire



ENTRE:

X, née le [...], demeurant à [...],  
appelante,  
comparant par Maître Lony Thillen, avocat à la Cour, demeurant à Diekirch;

ET:

le Fonds national de solidarité, établi à Luxembourg,  
représenté par le président de son conseil d'administration actuellement en fonction,  
intimé,  
comparant par Maître François Reinard, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

Par requête entrée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 20 janvier 2020, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 10 décembre 2019, dans la cause pendante entre elle 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, dit le recours de X, épouse Y, recevable ; déclare le recours de X, épouse Y, non fondé ; en déboute ; partant, confirme la décision du comité-directeur du Fonds National de Solidarité datée du 29 avril 2019.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 14 mai 2020, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Lony Thillen, pour l'appelante, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel entrée au siège du Conseil supérieur le 20 janvier 2020.

Maître François Reinard, pour l'intimé, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 10 décembre 2019.

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:

Le 31 janvier 2019, A s'est vu attribuer le complément pour accueil gérontologique par le Fonds national de solidarité (FNS).

Par décision du comité directeur du FNS du 29 avril 2019, la restitution du montant de 32.226 euros a été réclamée à sa fille X en vertu de l'article 15 c) de la loi du 30 avril 2004 autorisant le Fonds à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant l'accueil de jour et de nuit, compte tenu de la donation de 1.300.000 LUF faite par sa mère A en date du 20 décembre 1993.

Saisi d'un recours contre cette décision, le Conseil arbitral de la sécurité sociale a, par jugement du 10 décembre 2019, considéré que le caractère d'irrévocabilité des donations ne peut légalement être mis en cause par le mécanisme de l'action en restitution du FNS des prestations effectuées contre le donataire du bénéficiaire, le FNS étant par ailleurs en droit de réclamer la restitution des montants versés au donataire du bénéficiaire « (...) lorsque ce dernier a fait la donation directe ou indirecte postérieurement à la demande du complément, ou dans les dix ans qui ont précédé cette demande ou après l'âge de cinquante ans accomplis, au maximum jusqu'à concurrence de la valeur des biens, au jour de la donation. (...) ». Relevant que la donation a été faite le 20 décembre 1993, soit lorsque la donatrice A avait 53 ans, le juge de première instance a conclu que les conditions légales du droit d'action du FNS sont remplies et il a débouté X de son recours.

Par requête entrée en date du 20 janvier 2020 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, X a régulièrement relevé appel du précité jugement pour voir dire que c'est à tort que le FNS a réclaté la restitution de la donation accordée par sa mère, en ce que les donations seraient irrévocables aux termes de l'article 894 du code civil et que la loi du

30 avril 2004 serait entrée en vigueur après la donation et ne pourrait rétroagir. Elle donne en outre à considérer qu'elle aurait rempli son obligation alimentaire envers sa mère, dans la mesure où l'argent de cette dernière aurait été destiné à l'acquisition d'une maison dans laquelle A aurait habité gratuitement pendant 20 ans.

Elle estime par ailleurs qu'il serait inéquitable qu'elle devrait seule participer aux frais de l'accueil gérontologique du seul fait qu'elle aurait reçu la moitié du produit de la vente de la maison familiale par sa mère, tandis que son frère aurait été gratifié de l'autre moitié du prix de cette vente par son père.

En ordre subsidiaire, l'appelante formule la question préjudicielle suivante :

*« la possibilité donnée au Fonds national de solidarité par la loi modifiée du 30 avril 2004 de récupérer de la part du donataire les prestations fournies à une personne-donateur nécessitant des soins gérontologiques ne viole-t-elle pas le principe inscrit dans l'article 16 de la constitution aux termes duquel « nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans le cas et de la manière établis par la loi ».*

Le FNS conclut à la confirmation du jugement entrepris pour les motifs y exposés. Il donne à considérer qu'il ne sollicite pas la révocation de la donation, mais une participation au complément d'accueil gérontologique accordé à la mère en raison de la donation effectuée tel qu'il est prévu par l'article 15 c) de la loi du 30 avril 2004. Le Fonds estime qu'il ne ferait pas rétroagir cette loi, dès lors qu'il ne conviendrait pas de prendre en considération la date de la donation, mais la date de la demande en obtention du complément par la mère. D'éventuelles inégalités de traitement entre la fille et le fils d'A en raison des circonstances de l'espèce ne lui seraient pas opposables. Finalement la partie intimée conteste la pertinence de la question préjudicielle formulée, au motif qu'il serait d'utilité publique que le Fonds puisse demander la restitution de frais d'accueil gérontologique avancés par la collectivité dans l'hypothèse où le bénéficiaire se serait préalablement appauvri par une donation à un tiers.

Il convient de relever, que suivant l'article 15 c) de la loi du 30 avril 2004 autorisant le FNS à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit, il peut réclamer dans les limites à fixer par un règlement grand-ducal la restitution des sommes par lui versées au titre du complément au donataire du bénéficiaire, lorsque ce dernier a fait la donation directe ou indirecte postérieurement à la demande du complément, ou dans les dix ans qui ont précédé cette demande ou après l'âge de cinquante ans accomplis (ajouté par la loi du 19 décembre 2014), au maximum jusqu'à concurrence de la valeur des biens, au jour de la donation.

C'est à tort que l'appelante estime que la possibilité offerte par cet article au FNS de demander la restitution, sous certaines conditions, des sommes données au donataire mettrait en cause le principe de l'irrévocabilité des donations prévu à l'article 894 du code civil, dès lors que le Fonds ne requiert par la révocation de cette donation au sens de cet article, c'est-à-dire la rétractation par la donatrice de l'acte, mais la libéralité reste acquise au donataire. L'article 15 c) prémentionné lui permet uniquement de solliciter dans certaines limites au donataire la restitution des frais d'accueil gérontologique avancés au donateur.

En ce qui concerne l'application de la loi du 30 avril 2004 dans le temps, il est de principe que

la loi ne dispose que pour l'avenir et qu'elle n'a pas d'effet rétroactif (article 2 du code civil). La loi ne disposant que pour l'avenir, le droit lui-même est régi par la loi du jour où a été passé l'acte créateur de ce droit. Tous les effets juridiques produits par la situation envisagée avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle feront partie du domaine de la loi ancienne et on ne saurait les lui arracher sans rétroactivité (Cour, 5 avril 2000, Pas, 31, p. 328).

C'est la demande en obtention du complément pour accueil gérontologique, voire la décision du FNS du 31 janvier 2019 de l'accorder à A, qui est l'acte créateur de droit au sens de cette jurisprudence, soumettant la demande aux conditions d'application prévues par la loi du 30 avril 2004. C'est partant à tort que l'appelante reproche au jugement entrepris d'avoir fait rétroagir cette loi à la libéralité faite en 1993.

C'est également à tort que X estime qu'elle aurait suffi aux obligations alimentaires lui incombant envers sa mère, dès lors que cette dernière s'est retrouvée dans le besoin comme elle ne disposait pas d'un revenu personnel suffisant pour supporter les frais de son accueil en maison gérontologique et a dû solliciter le complément pour accueil gérontologique au Fonds pour y subvenir.

Le fait que le frère de l'appelante ait également été gratifié d'une donation à la suite de la vente de la maison familiale mais par son père, raison pour laquelle le Fonds ne saurait réclamer le remboursement du complément au frère, peut constituer une inégalité de traitement entre le frère et la sœur, qui n'est cependant pas opposable à la partie intimée, dans la mesure où le Fonds doit se tenir aux possibilités de restitution prévues par la loi du 30 avril 2004 dont les conditions d'application ne sont pas remplies dans le chef du frère.

En ce qui concerne la question préjudicielle posée, il est rappelé que la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle prévoit, en 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 »*.

Suivant l'article 16 de la Constitution, *« nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi »*.

L'article 16, contrairement à l'article 1<sup>er</sup> du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Paris, le 20 mars 1952, approuvé par la loi du 29 août 1953, assure une protection plus restreinte de la propriété (Cour constitutionnelle 9 décembre 2011, n° 68).

Ainsi concernant une dette fiscale, la Cour constitutionnelle a retenu dans son arrêt du 8 décembre 2000, n° 10, que *« l'impôt sur le revenu est une contribution individuelle aux charges communes de la collectivité dont les fixation et perception ne constituent pas une atteinte à la propriété au sens de l'article 16 de la Constitution qui ne vise que la privation de la propriété d'un bien déterminé moyennant une juste et préalable indemnité et non pas l'incidence de la dette fiscale sur un patrimoine. »*

A été tiré comme enseignement de cet arrêt, que la protection constitutionnelle ne s'étend pas au patrimoine d'une personne, mais seulement aux biens individualisés sur lesquels il exerce un droit de propriété (Droit de propriété et expropriation, G, Ravarani, P. 1-2/2008, p. 28).

La demande en restitution par le FNS des sommes par lui versées au titre du complément pour accueil gérontologique contre le donataire du bénéficiaire ne constitue pas une mesure d'expropriation pour cause d'utilité publique d'un tel bien au sens de l'article 16 de la Constitution, de sorte que la question préjudicielle posée est à rejeter comme étant dénuée de tout fondement.

L'appel de X est à déclarer non fondé et le jugement entrepris est à confirmer.

### Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

reçoit l'appel en la forme,

rejette la question préjudicielle posée,

dit l'appel non fondé,

confirme le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 11 juin 2020 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Monsieur Francesco Spagnolo, secrétaire.

Le Président,  
signé: Harles

Le Secrétaire,  
signé: Spagnolo