

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt-trois juillet 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. Jean-Paul Sinner, | secrétaire |



ENTRE:

X, née le [...], demeurant à [...],
appelante,
bénéficiaire de l'assistance judiciaire,
comparant par Maître Nadine Bogelmann-Kaiser, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

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 déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 31 octobre 2019, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 24 septembre 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, déclare le recours de X recevable ; le déclare non fondé ; en déboute ; partant, confirme la décision du comité-directeur du Fonds National de Solidarité du 26 octobre 2018.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 16 mars 2020, puis pour celle du 25 juin 2020, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Nadine Bogelmann-Kaiser, pour l'appelante, conclut à la réformation du jugement du Conseil arbitral du 24 septembre 2019.

Maître François Reinard, pour l'intimé, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 24 septembre 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:

Par décision du 26 octobre 2018, le Fonds national de solidarité (ci-après le FNS) a rejeté la demande de X obtention d'une prestation au titre du revenu minimum garanti. Selon cette décision, le paiement de l'allocation complémentaire ne peut être effectué qu'en faveur de personnes dont les revenus ne dépassent pas les limites prévues par la loi, soit à titre individuel, soit ensemble avec les personnes faisant partie d'une communauté domestique. En l'occurrence, la requérante vivrait dans une communauté domestique avec son fils A, l'épouse de ce dernier, B, leurs enfants majeurs C et D et leur enfant mineur E. En additionnant les revenus auxquels les membres de cette communauté domestique peuvent prétendre, le seuil légal serait dépassé.

Par requête déposée en date du 30 novembre 2018 au siège du Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral), X a introduit un recours contre cette décision. Elle a affirmé requérir seule l'octroi de la prestation. Bien qu'habitant à la même adresse que les membres de sa famille, elle vivrait seule dans une chambre à part, faisant son propre ménage et cuisinant à sa façon et ses convenances. Elle a demandé à voir faire droit à sa demande.

Par jugement du 24 septembre 2019, le Conseil arbitral a dit le recours non fondé.

Pour statuer dans ce sens, il a rappelé les termes de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, telle qu'en vigueur à la date de la demande de la requérante. Il a rappelé les dispositions relatives à la notion de « *communauté domestique* », inscrites à l'article 4 point (1) et point (4) de ladite loi. Se référant à ces dispositions, il a décidé que la requérante devait être considérée comme faisant partie de la communauté domestique de la famille de son fils, disposant d'un budget commun. La requérante n'aurait pas rapporté la preuve matérielle d'une résidence séparée, de sorte qu'elle n'aurait pas renversé la présomption légale découlant de l'article 4(1) de la loi. Le Conseil arbitral a tenu compte dans son raisonnement du fait que la requérante avait introduit une demande en allocation d'une prestation complémentaire commune avec son fils en 2016.

Par requête déposée en date du 31 octobre 2019 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, X a interjeté appel contre ce jugement. Elle soutient habiter une chambre à part dans la maison prise en location par son fils et constituer son propre ménage. En additionnant tous les revenus des personnes habitant cette maison et en les répartissant entre eux, chaque membre disposerait d'un montant inférieur au seuil de pauvreté. Elle invoque en outre les dispositions de l'article 4 (4) de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti pour demander à voir faire droit à sa demande.

L'intimé conclut à la confirmation du jugement entrepris.

Suivant l'article 1^{er} de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, « *le revenu minimum garanti consiste en l'octroi d'une allocation complémentaire destinée à parfaire la différence entre les montants maxima du revenu minimum garanti définis à l'article 5 de la prédite loi et la somme des ressources dont la communauté domestique dispose* ».

L'article 4 (1) de la loi précise que : « *Sont présumées faire partie d'une communauté domestique toutes les personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun, dont il faut admettre qu'elles disposent d'un budget commun et qui ne peuvent fournir les preuves matérielles qu'elles résident ailleurs* ».

Finalement, l'article 4 (4) a) de la loi dit que : « *Lorsque, dans une communauté domestique déterminée conformément au paragraphe (1) du présent article, aucune prestation n'est due ou n'est demandée, les personnes suivantes sont considérées comme formant seules une communauté domestique :*

a) les personnes vivant dans la communauté domestique de leurs descendants majeurs ».

En l'espèce, il est constant en cause que la requérante vit dans la maison prise en location par son fils, qu'il occupe avec son épouse et leurs trois enfants. Deux enfants sont majeurs, à savoir C et D, le troisième enfant, E, est mineur. L'enfant majeur C est handicapé.

Par esprit de logique juridique, il convient d'examiner en premier lieu l'argumentation de l'appelante déduite des dispositions de l'article 4 (4) a) de la loi du 29 avril 1999.

C'est à tort que dans le cadre de cette disposition, l'intimé plaide que l'appelante ne saurait contester faire partie de la communauté domestique de son fils et, une fois acquis cet état de fait, soutenir ensuite qu'elle constitue une communauté à part à elle toute seule.

C'est justement cette situation qui est envisagée par l'article 4 (4) de la loi du 29 avril 1999 puisqu'il y est dit que « *Lorsque, dans une communauté domestique déterminée conformément au paragraphe (1) du présent article, ..., les personnes suivantes sont considérées comme formant seules une communauté domestique ...* »

Il résulte clairement de ces termes que le législateur a voulu extraire les personnes y désignées, en l'espèce l'ascendant, de la communauté dont elles font partie pour les considérer, fictivement, comme formant seules une communauté domestique afin de leur permettre de toucher le RMG si les autres conditions de cet article sont remplies.

C'est également à tort que l'intimé soutient que l'article 4 (4) ne vise qu'à régir des situations provisoires, notamment lorsqu'un ascendant étranger est recueilli dans le foyer de ses descendants à son arrivée au Luxembourg. Selon cette partie, l'article 4 (4) ne saurait s'appliquer à une situation qui s'étend dans la durée tel que ce serait le cas en l'espèce.

Ni les termes de l'article 4 (4), ni les travaux préparatoires ne permettent de retenir l'interprétation restrictive alléguée par l'intimé. L'article 4 (4) parle en son point a) des « *personnes vivant dans la communauté domestique de leurs descendants majeurs* ». Aucune restriction dans le temps n'y est prévue, au contraire, le terme « *vivant* » qui y est employé dénote une certaine durée et ne saurait être interprété, tel que le souhaiterait l'intimé, comme signifiant « *étant recueillie temporairement* ». Retenir cette interprétation du texte serait ajouter une condition qui n'y est pas prévue. Cet argument de l'intimé ne saurait dès lors pas non plus valoir.

L'appelante vivant dans la communauté domestique de son fils, elle doit dès lors être considérée comme formant seule une communauté domestique par application de l'article 4 (4) de la loi.

A titre subsidiaire, l'intimé soutient qu'au vu de ce qu'en 2016, l'appelante a formulé une demande conjointe avec son fils en obtention du RMG, elle ne saurait actuellement formuler seule une telle demande, les termes de l'article 4 (4) de la loi du 29 avril 1999 s'y opposant. Il y serait en effet prévu qu'il faut qu'« *aucune prestation n'est due ou n'est demandée* ».

Le contenu de l'article 4 (4) a été repris dans la loi du 29 avril 1999 à partir de la loi initiale du 26 juillet 1986 ayant introduit la notion de revenu minimum garanti dans la législation luxembourgeoise et que la loi du 29 avril 1999 est venue remplacer. Les dispositions de l'article 4 (4) a) dans la teneur reprise ci-dessus ont été introduites dans la loi du 26 juillet 1986 par une réforme résultant de la loi du 26 février 1993 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti ; b) création d'un service national d'action sociale ; c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.

Avant la réforme résultant de la loi du 26 février 1993, les dispositions de l'article 4 relatives aux ascendants vivant dans la communauté de leurs descendants étaient de la teneur suivante :

« Lorsque, dans une communauté domestique déterminée conformément au paragraphe (1) du présent article, aucun complément n'est dû par application de l'article 4, les personnes suivantes sont considérées subsidiairement comme formant seules une communauté domestique: a) les personnes vivant dans le ménage de leurs descendants ... »

Il résulte des travaux parlementaires relatives à la loi du 26 février 1993 que les dispositions de l'article 4 relatives aux ascendants ont été modifiées en vue de pallier à l'illogisme qui est apparu lors de la pratique du prédit texte. Ce texte a en effet conduit à accorder uniquement un droit au complément RMG à l'ascendant vivant avec son descendant si le descendant ne pouvait prétendre lui-même à l'octroi de ce complément, c'est-à-dire s'il avait des revenus supérieurs au minimum fixé par la loi. Ceci a été considéré comme étant contraire à la finalité de la loi. Il a été décidé de pallier à cette situation en considérant dorénavant d'office que l'ascendant qui vit avec son descendant forme seul une communauté domestique au sens de la loi. Pour néanmoins éviter de créer un droit à un deuxième complément RMG si le descendant peut

également y prétendre, la condition imposant au descendant de renoncer au complément RMG auquel il aurait éventuellement pu prétendre, ou auquel il peut prétendre, a été ajoutée. Dans ce sens, l'Inspection générale de la sécurité sociale avait proposé de préciser que « *le ménage entier renonce au complément auquel il aurait éventuellement droit lui-même. Ainsi le ménage peut choisir de demander un complément RMG pour le ménage entier ou bien uniquement pour les ascendants ...* » (Travaux parlementaires n° 3675, avis de l'Inspection générale de la sécurité sociale, p. 21).

En l'espèce, il résulte des éléments du dossier que l'appelante avait formulé une demande en paiement du complément RMG conjointement avec son fils en 2016. Il est constant en cause que cette demande a été définitivement rejetée au motif que les revenus cumulés de la communauté domestique dépassaient le seuil fixé par la loi.

Au vu de la finalité des termes qui ont été ajoutés à l'article 4 (4) par la loi du 26 février 1993, cette demande doit être considérée comme n'ayant pas d'incidence sur le droit de l'appelante de requérir le droit au RMG sur base de cet article. En effet le but poursuivi par l'ajout introduit audit article est d'éviter le double paiement du RMG à la fois à la communauté entière ou au descendant, en sus du RMG reconnu à l'ascendant. A partir du moment qu'une demande antérieure de toucher le RMG formulée par la communauté domestique ou le descendant, ou comme en l'espèce, conjointement par le descendant et l'ascendant, a été définitivement rejetée, ce risque n'existe plus. Dans ce cas, rien dans le texte n'interdit à l'ascendant de formuler une nouvelle demande en obtention du complément RMG à titre individuel sur base des droits qui lui sont reconnus par l'article 4 (4) a).

Le jugement du 24 septembre 2019 est partant à réformer.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

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

reçoit l'appel en la forme,

le déclare fondé,

réformant,

dit que X a droit au paiement de l'allocation complémentaire sur base des dispositions de l'article 4 (4) a) de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti,

renvoie l'affaire devant le Fonds national de solidarité.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 23 juillet 2020 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Monsieur Jean-Paul Sinner, secrétaire.

Le Président,
signé: Harles

Le Secrétaire,
signé: Sinner