

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du neuf novembre 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 Céline Bottazzo, avocat à la Cour, Luxembourg, en remplacement de
Maître Marisa Roberto, 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 entrée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 23 mars 2020, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 26 février 2020, 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 introduit par X recevable ; le déclare non fondé ; en déboute ; partant, confirme la décision du comité-directeur du Fonds National de Solidarité du 28 juin 2019.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 5 octobre 2020, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Céline Bottazzo, pour l'appelante, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel entrée au siège du Conseil supérieur le 23 mars 2020.

Maître François Reinard, pour l'intimé, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 26 février 2020.

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:

Saisi du recours introduit le 1^{er} août 2019 par X contre une décision du comité directeur du Fonds national de solidarité (ci-après FNS) du 28 juin 2019, par laquelle la somme versée par le FNS à titre d'allocation complémentaire est réclamée contre la bénéficiaire revenue à meilleure fortune au sens de l'article 30 (1) a) de loi du 28 juillet 2018 portant création d'un droit à un revenu d'inclusion sociale, en application de l'article 441 du code de la sécurité sociale relative à la compensation des créances réciproques, le Conseil arbitral de la sécurité sociale, par jugement du 26 février 2020, a déclaré le recours recevable, mais non fondé.

Pour statuer ainsi, la juridiction de première instance, après avoir rappelé les dispositions légales applicables, a constaté que X a bénéficié de l'allocation complémentaire au titre du revenu minimum garanti pendant la période du 1^{er} septembre 2008 au 31 octobre 2018 et qu'elle a obtenu une indemnité pour préjudices extrapatrimoniaux de la part de l'Association d'assurance accident (ci-après « AAA ») correspondant à la somme-capital de 24.750,08 euros. Ce bénéfice financier est à considérer comme retour à meilleure fortune au sens du prédit article 30 (1) a) de la loi du 28 juillet 2018, la loi ne distinguant pas la nature du capital dont l'allocataire du revenu minimum garanti bénéficiera, et, elle a relevé que le FNS a par ailleurs l'obligation légale de réclamer le remboursement des montants réglés à titre d'allocation complémentaire, de sorte qu'en application de l'article 30 (1) a) précité, c'est à bon droit que le FNS a procédé à la demande en remboursement de sa créance portant sur le montant de 23.025,19 euros, la compensation des créances réciproques devant par ailleurs être effectuée conformément à l'article 441 du code de la sécurité sociale. Elle a finalement remarqué que la jurisprudence française invoquée par la requérante n'est pas pertinente et ne saurait s'opposer à l'application des dispositions légales afférentes claires et précises.

Par requête entrée le 23 mars 2020 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, X a régulièrement interjeté appel et reprend ses moyens développés en première instance en insistant sur le fait que le Conseil arbitral aurait écarté, sans motivation,

les références faites aux dispositions légales françaises en la matière ainsi qu'à leur application jurisprudentielle, alors que pourtant ces articles seraient similaires aux dispositions luxembourgeoises. Elle cite dans ce contexte une décision de la Commission centrale d'aide sociale du 28 avril 2000 (département du Rhône, RD sanit. Soc. 2000, page 813) selon laquelle « *la perception d'un capital destiné à compenser le handicap physique ou le préjudice matériel ou moral du bénéficiaire de l'aide sociale ne saurait être regardée comme un retour à meilleure fortune* ». L'indemnité sur laquelle le FNS entend exercer son recours devant en effet réparer ses préjudices extrapatrimoniaux et l'objet de cette réparation consisterait à la rétablir, en qualité de victime, dans la situation extrapatrimoniale dans laquelle elle se trouvait avant la réalisation du dommage, les préjudices extrapatrimoniaux engloberaient par ailleurs les dommages « *non-économiques* ». Elle conclut à la réformation du jugement entrepris pour voir dire qu'elle n'est pas revenue à meilleure fortune au sens de l'article 30 (1) a) de la loi du 28 juillet 2018 et que partant la compensation de l'article 441 du code de la sécurité sociale ne saurait profiter au FNS. Elle demande encore de déclarer l'arrêt à intervenir commun à l'AAA.

La décision française de la commission centrale d'aide sociale du 28 avril 2000, invoquée à l'appui de l'appel, repose sur l'ancien article 146 du code de la famille et de l'aide sociale, libellé comme suit :

Des recours sont exercés par le département, par l'Etat, si le bénéficiaire de l'aide sociale n'a pas de domicile de secours, ou par la commune lorsqu'elle bénéficie d'un régime spécial d'aide médicale :

- a) Contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune ou contre la succession du bénéficiaire ;
- b) Contre le donataire lorsque la donation est intervenue postérieurement à la demande d'aide sociale ou dans les cinq ans qui ont précédé cette demande ;
- c) Contre le légataire.

Cet article est remplacé par l'actuel article L132-8 du code de l'action sociale et des familles français qui dispose:

« Des recours sont exercés, selon le cas, par l'Etat ou le département :

1° Contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune ou contre la succession du bénéficiaire ;

2° Contre le donataire, lorsque la donation est intervenue postérieurement à la demande d'aide sociale ou dans les dix ans qui ont précédé cette demande ;

3° Contre le légataire ;

(L. n° 2015-1776 du 28 déc. 2015, relative à l'adaptation de la société au vieillissement) 4° A titre subsidiaire, contre le bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie souscrit par le bénéficiaire de l'aide sociale, à concurrence de la fraction des primes versées après l'âge de soixante-dix ans. Quand la récupération concerne plusieurs bénéficiaires, celle-ci s'effectue au prorata des sommes versées à chacun de ceux-ci (...) ».

S'il est exact, comme le soutient l'appelante, que le texte présente des similitudes par rapport à

l'article 30 1) a) de la loi du 28 juillet 2018, toujours est-il qu'au-delà des différences relatives aux conditions d'obtention et la détermination du quantum des prestations d'aide sociale françaises, la procédure de récupération française se distingue nettement de la nôtre.

Ainsi la loi de décentralisation n°83-8 du 7 janvier 1983 a conduit au transfert des compétences d'aide sociale de l'Etat vers les départements et, malgré un objectif unique, les procédures de récupération des prestations d'aide sociale visées par l'article L132-8 du code de l'action sociale et des familles sont loin d'être uniformes. Au-delà des différences entre départements dues aux lois de décentralisation et à la faculté pour eux d'adapter les dispositions législatives dans un sens plus favorable, la diversité des règles de récupération trouve sa source dans les dispositions qui fixent l'étendue des recours et les limites de la récupération en fonction du type de prestation et du cas de récupération. En France la récupération des prestations d'aide sociale est limitée en raison de l'objet de certaines prestations, mais aussi selon les personnes auxquelles elles s'appliquent (cf. notamment articles L245-6 et L344-5 du code de l'action sociale et des familles).

La décision du 28 avril 2000 versée par l'appelante vise la perception d'un capital destiné notamment à compenser le handicap physique du bénéficiaire de l'aide sociale au titre de son placement en foyer d'hébergement et le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 25 avril 2001 a retenu que, par dérogation à l'article 146 du code de la famille et de l'aide sociale, les dispositions de l'article 43 de la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées relatives à l'exonération de récupération des prestations sociales ont pour effet de limiter l'exercice du recours en récupération pour l'ensemble des dépenses d'aide sociale pour les personnes handicapées admises en foyer. La décision versée vise une telle exception non prévue par un texte luxembourgeois.

S'y ajoute encore que, contrairement aux textes luxembourgeois, le déclenchement de la procédure de récupération appartient aux seuls préfets et présidents de conseils généraux, dans leur champ de compétence respectif, mais la fixation du montant des récupérations et l'autorisation du recouvrement est une tâche qui incombe aux seules commissions d'admission appréciant l'opportunité du recours intenté et fixant le montant des sommes à récupérer. Autre différence notable avec notre législation est que la commission peut librement réduire le montant de la récupération en-deçà des prestations reçues en tenant compte de critères moraux, économiques ou familiaux.

Au Luxembourg, il n'est pas concevable que le bénéficiaire de la collectivité puisse bénéficier d'une remise de dette sur le seul fondement de critères largement subjectifs, bien souvent sans lien avec la prestation versée.

En effet, aussi bien dans la loi du 29 avril 1999 portant création du droit à un revenu minimum garanti (documents parlementaires 4229), que dans celle du 28 juillet 2018 portant création au droit à un revenu d'inclusion sociale (documents parlementaires 7113), est ancré le principe selon lequel l'aide apportée par la collectivité n'est qu'une avance remboursable et que les prestations d'aide sociale manifestent leur singularité par leur caractère remboursable.

Aux termes de l'article 30 (1) a) de la loi modifiée du 28 juillet 2018, le FNS est en droit de réclamer le montant au titre des prestations versées par lui contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune par des circonstances autres que les mesures d'activation prévues à l'article 17 et les revenus provenant d'une occupation professionnelle.

L'article 441 pose, au paragraphe 1^{er}, le principe que les créances réciproques entre une institution de sécurité sociale ou le Fonds national de solidarité et un assuré se compensent et renvoient à cet effet aux règles du droit commun.

Le paragraphe 2 énonce un mécanisme particulier de passage ou de cession légale de créance dans l'hypothèse où une institution de sécurité sociale ou le Fonds national de solidarité possède une créance contre un assuré et que celui-ci possède une créance envers une autre institution de sécurité sociale ou le Fonds. La dernière créance passe jusqu'à concurrence de la première créance de l'assuré à l'institution de sécurité sociale créancier ou au Fonds national de solidarité avec comme conséquence que l'assuré n'a plus droit à une nouvelle prestation.

Il résulte du projet de loi n°7113 relatif au revenu d'inclusion sociale que *« par retour à meilleure fortune il y a lieu d'entendre un gain de loterie, un héritage ou un enrichissement par des activités autres qu'une activité professionnelle »*.

Le bénéfice de prestations d'aide sociale est subordonné à un état de besoin et est lié à un impératif fort : celui de faire vivre son titulaire. Dès lors, le bénéfice des prestations d'aide sociale n'interviendra que si le demandeur n'a pas d'autres moyens de faire face à cet état de besoin. L'aide sociale devant partant s'entendre comme une avance de la collectivité publique destinée à répondre à un besoin bien précis, cette situation justifie alors la mise en œuvre d'une récupération à posteriori effectuée par la collectivité lorsqu'un événement nouveau, en l'espèce un retour à meilleure fortune, vient améliorer sa situation de sorte que le bénéficiaire de l'aide sociale dispose alors d'un patrimoine suffisant pour rembourser les prestations d'aide sociale récupérables perçues jusqu'alors.

Il est indéniable qu'en l'espèce, par l'octroi d'un montant de 24.750,08 euros à titre d'indemnisation pour préjudices extrapatrimoniaux, un changement notable dans la situation personnelle de X est intervenu en ce sens qu'il y a eu un accroissement de ses ressources financières de nature à lui permettre de rembourser les prestations perçues à un moment où elle se trouvait dans le besoin. Ce principe de subsidiarité, mis à juste titre en évidence par l'intimé, reste l'un des pivots des mécanismes contemporains d'aide sociale.

Dans une affaire similaire (Cassation 12 mai 2016 47/16 n° 3637 du registre), la concernée avait bénéficié d'une rente accident d'un capital de 29.898,28 euros considérée comme retour à meilleure fortune et l'AAA envisageait de faire directement parvenir le montant afférent au FNS. La juridiction de fond avait considéré qu'un transfert, conformément à l'article 441, paragraphe 2, du code de la sécurité sociale, de la créance de l'assuré de l'AAA au FNS ne s'opère que dans l'hypothèse d'une créance avérée du FNS vis-à-vis de l'AAA, ce qui présuppose que le FNS ait réclamé la restitution conformément à l'article 28, paragraphe 1, a), de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. La Cour de cassation a rejeté le pourvoi du FNS en retenant qu'*« en l'espèce le Fonds national de solidarité n'a à aucun moment réclamé à X la restitution de ses prestations fournies à l'assurée, de sorte qu'il n'existe pas à l'encontre de l'appelante une décision ayant autorité de chose jugée en ce qui concerne une éventuelle créance du Fonds national de solidarité »*.

Les juridictions de fond avaient précisé dans cette espèce : *« Il est par ailleurs de jurisprudence : ... l'allocation d'un capital est à considérer comme un retour à meilleure fortune au sens de l'article 28 (1) de la loi du 29 avril 1999, la loi ne spécifiant pas la nature du capital alloué au »*

bénéficiaire du revenu minimum garanti. Les prestations versées par le FNS sont de par leur nature remboursables et le FNS doit obligatoirement réclamer le remboursement des montants réglés à titre d'allocation complémentaire du moment que le bénéficiaire de cette allocation est revenu à meilleure fortune ». (C.S.S.S. 28 juin 2012, No 2012/0134).

Le parquet général, dans son mémoire, n'avait pas non plus remis en cause le principe même que la rente accident est une prestation remboursable.

C'est dès lors à juste titre que le premier juge a déclaré non fondé le recours de X contre la décision du comité directeur du FNS du 28 juin 2019.

L'appel n'est partant pas fondé.

Eu égard à l'issue du litige, il n'y pas lieu de déclarer l'arrêt commun à l'AAA.

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,

le dit cependant non fondé,

partant, confirme le jugement entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 9 novembre 2020 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Monsieur Francesco Spagnolo, secrétaire.

Le Président,
signé: Harles

Le Secrétaire,
signé: Spagnolo