

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du trente mai deux mille vingt-deux

Composition:

Mme Marianne Harles, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Mme Mylène Regenwetter, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme Michèle Raus, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme Tamara Schiavone,	secrétaire



I) Affaire FNS 2022/0022

ENTRE:

X, née le [...], demeurant à [...],
appelante,
comparant en personne;

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.

II) Affaire FNS 2022/0035

X, née le [...], demeurant à [...],
appelante,
assistée de Maître Yves Altwies, 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 requêtes déposées au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale les 14 février 2022 et 9 mars 2022 enregistrées respectivement sous les numéros FNS 2022/0022 et FNS 2022/0035, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 13 janvier 2022, 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 de la sécurité sociale, statuant contradictoirement et en premier ressort, déclare le recours de X contre la décision du comité directeur du Fonds national de solidarité du 28 novembre 2019, irrecevable.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 28 avril 2022, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Yves Altwies, pour l'appelante, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel déposée au siège du Conseil supérieur le 9 mars 2022.

Maître François Reinard, pour l'intimé, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 13 janvier 2022.

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 comité directeur prise en séance du 28 novembre 2019, le Fonds national de solidarité (ci-après « FNS ») a réclamé à X la restitution du montant de 71.418,41 euros, correspondant au trop-payé qu'elle a touché au titre du revenu d'inclusion sociale (ci-après « REVIS ») pendant la période allant du 1^{er} janvier 2004 au 1^{er} septembre 2019.

La décision du 28 novembre 2019 a été prise sur base de l'article 29 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au REVIS. Elle se fonde sur une décision antérieure du FNS du 29 août 2019, annulant une décision du 31 juillet 2019, réduisant le droit de l'assurée au paiement de

l'allocation d'inclusion à 139,27 euros par mois à partir du 1^{er} septembre 2019. Ce montant résulte d'un recalcul du REVIS réduit à l'assurée, après prise en compte de pensions touchées par l'assurée, non prises en compte antérieurement, dont notamment une pension accordée rétroactivement par la Caisse nationale d'assurance pension (ci-après « CNAP »), ayant donné lieu à un paiement en faveur de l'assurée de la somme de 68.006,67 euros.

Par requête déposée en date du 18 décembre 2019 au siège du Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après « Conseil arbitral »), X a introduit un recours contre la décision du 28 novembre 2019.

Par jugement du 13 janvier 2022, le Conseil arbitral a rejeté le recours comme étant irrecevable.

Pour statuer en ce sens, il a retenu que c'est par la décision du 29 août 2019 que le FNS a réduit le montant du REVIS payé mensuellement à l'assurée à 139,27 euros à partir du 1^{er} septembre 2019. Ce serait à l'encontre de cette décision que l'assurée aurait dû faire valoir ses contestations relatives notamment à la prise en compte d'une pension belge. Faute de recours interjeté contre la décision de recalcul du 29 août 2019, celle-ci aurait acquis autorité de chose décidée. L'assurée ne saurait plus la critiquer par le biais d'un recours introduit contre la décision 28 novembre 2019 lui réclamant la restitution du montant indument touché. Le Conseil arbitral a ajouté que le FNS a rectifié l'erreur alléguée par l'assurée quant à la pension belge au moyen de la décision rectifiée du 29 août 2019, annulant la décision antérieure du 31 juillet 2019.

Par requête déposée en date du 14 février 2022 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, X a personnellement interjeté appel contre ce jugement. Par une requête déposée en date du 9 mars 2022 par son mandataire auprès du même secrétariat, cet appel a été réitéré.

Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il y a lieu de joindre ces deux recours pour y statuer par un seul et même arrêt.

Dans l'acte d'appel introduit par l'appelante elle-même, elle critique le fait que la somme de 68.006,67 euros qui lui a été reconnue par la CNAP au titre de pension a été transférée au FNS en compensation de la somme de 71.418,41 euros qui lui est réclamée par ce dernier. Elle demande que cet argent soit retransféré à la CNAP. Elle conteste par ailleurs avoir indument touché un quelconque montant de la part du FNS.

Dans l'acte d'appel déposé par son mandataire, l'appelante reproche au FNS d'avoir à tort pris en compte la « pension fantôme » payée en Belgique et elle conteste les calculs opérés par le FNS. Elle conteste la décision du 29 août 2019 et le fait d'avoir indument touché un quelconque montant. Elle reproche au FNS de l'avoir contrainte à renoncer à la somme qui lui a été reconnue par la CNAP.

Suivant l'article 29 de la loi du 28 juillet 2018 relative au REVIS, l'allocation d'inclusion est supprimée si les conditions de son octroi viennent à défaillir. Selon le même article, l'allocation est relevée, réduite ou retirée si des éléments de calcul de l'allocation se modifient. Il est précisé au point 2 de l'article que lorsque pendant la période pour laquelle l'allocation a été payée, le bénéficiaire a disposé de ressources qui auraient dû être prises en compte pour son calcul, les sommes payées en trop peuvent être récupérées à charge du bénéficiaire ou de ses ayants droit.

En l'espèce, il est constant en cause que depuis le 1^{er} janvier 2004, l'appelante a touché un revenu mensuel de la part du FNS au titre de revenu minimum garanti, respectivement au titre du REVIS.

Par un courrier du 22 juillet 2019, le FNS a informé l'appelante qu'il entendait lui retirer le bénéfice de ces allocations au motif qu'elle ne remplissait plus les conditions de son octroi. Cette attitude du FNS résulte de l'information qu'il avait reçue de la part de la CNAP lui disant que l'appelante s'était vu accorder rétroactivement, depuis 2013, le droit au paiement d'une pension de vieillesse.

Par une première décision du 31 juillet 2019, le FNS a décidé que l'appelante n'avait plus droit à un quelconque montant au titre de REVIS au vu de la pension qui lui a été accordée. Suite à une contestation de l'appelante, la décision du 31 juillet 2019 a été annulée et remplacée par une nouvelle décision, datée du 29 août 2019, fixant le montant du REVIS auquel l'appelant peut prétendre de la part du FNS à 139,27 euros par mois à partir du 1^{er} septembre 2019. L'appelante n'a pas introduit de recours contre cette décision. C'est dès lors à bon droit, par application d'une jurisprudence constante, que le Conseil arbitral a retenu que cette décision a acquis autorité de chose décidée et que l'appelante ne peut plus la remettre en cause par le biais du recours introduit contre la décision du 28 novembre 2019 lui réclamant le remboursement de la somme de 71.418,41 euros.

Par une lettre du 1^{er} novembre 2019, le FNS a informé l'appelante qu'elle a touché des avances sur l'allocation d'inclusion entre le 1^{er} août 1994 et le 1^{er} septembre 2019 et que par la décision du 29 août 2019, l'allocation d'inclusion qui lui a été accordée avec effet au 1^{er} septembre 2019 a été réduite à 139,27 euros par mois. Le FNS a déduit de ces éléments que l'appelante a indument touché la somme de 71.418,41 euros entre le 1^{er} janvier 2004 et le 1^{er} septembre 2019.

L'appelante n'a pas fait parvenir d'observations à l'encontre de cette lettre d'information au FNS, de sorte que par la décision attaquée du 28 novembre 2019, le FNS a demandé à l'appelante de lui restituer la somme de 71.418,41 euros qu'elle aurait indument touchée entre le 1^{er} janvier 2004 et le 1^{er} septembre 2019.

Sur base de ces faits et au vu des dispositions de l'article 29 de la loi du 28 juillet 2018 relative au REVIS, la décision de recalcul et à sa suite la décision de demande de restitution du FNS ont été prises sur base d'un texte légal clair et précis, de sorte à ne pouvoir être qualifiées d'illicites par l'appelante.

L'appel de X est dirigé contre la décision de demande de restitution du trop-payé. Tel que retenu ci-dessus, le recours dirigé contre la décision de restitution de l'allocation complémentaire ne saurait remettre en cause la décision de recalcul antérieure qui a acquis autorité de chose décidée.

Or les arguments invoqués par l'appelante dans le cadre de son appel sont relatifs au recalcul du REVIS qui lui a été attribué par la décision du 29 août 2018.

L'appelante reproche notamment au FNS de s'être trompé au niveau de la prise en compte d'une pension belge qui aurait à tort été comptabilisée à son profit. Cet argument concerne

clairement le recalcul du revenu auquel l'appelante a droit et ne saurait fonder le recours dirigé contre la décision de restitution des montants indument touchés. Il convient d'ailleurs de préciser, tel que relevé par le Conseil arbitral, que, tel que constaté plus haut, le FNS a pris en compte cette contestation de l'appelante dans sa décision du 29 août 2019, annulant précisément pour ce motif la décision antérieure du 31 juillet 2019.

Aucun argument pertinent et concluant concernant le montant dont restitution lui est réclamé n'a été avancé par l'appelante. Celle-ci s'est en effet bornée à contester le montant qui lui est réclamé et à souligner l'injustice dont elle serait victime du fait de la décision attaquée, sans néanmoins fournir de moyens concrets et précis remettant en cause le bien-fondé de cette décision.

A l'audience, l'appelante a invoqué divers principes généraux de droit à l'appui de ses recours, à savoir le principe que nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude, le principe de l'estoppel, l'ordre public, la prescription rétroactive non-opérante, le principe de l'égalité des armes, la Constitution, la nullité et le dol, le principe de la bonne foi et l'obligation de neutralité.

Avant de discuter ces moyens, il convient de cerner l'argumentation de l'appelante. Celle-ci critique la décision du FNS en ce qu'elle se voit priver de son droit au paiement de la somme de 68.006,67 euros qui lui a été reconnue par la CNAP, montant au paiement duquel elle estime avoir droit et du bénéfice duquel le FNS ne saurait la priver. Elle conteste par ailleurs devoir rembourser un quelconque montant au FNS. L'appelante estime partant implicitement avoir droit cumulativement au paiement de la somme qui lui a été accordée rétroactivement par la CNAP au titre de pension et à garder les sommes qui lui ont été payées par le FNS au titre de REVIS pendant la même période.

En argumentant de la sorte, l'appelante se méprend sur la nature du REVIS qui, suivant l'article 1^{er} de loi du 28 juillet 2018 relative au REVIS, est un revenu minimum reconnu aux personnes visées par la loi afin de leur permettre de disposer des moyens d'existence de base. Il est clairement prévu à l'article 29 point 2 de la loi que lorsque pendant la période pour laquelle l'allocation a été payée, le bénéficiaire a disposé de ressources qui auraient dû être prises en compte pour son calcul, les sommes payées en trop peuvent être récupérées auprès du bénéficiaire ou de ses ayants droit. C'est sur cette disposition que se fondent les décisions du FNS du 29 août 2019 et 28 novembre 2019, dont seule la dernière a fait l'objet d'un recours de la part de l'appelante.

Tous les arguments de l'appelante reposent sur la prémisse que l'attitude du FNS manque de base légale, respectivement qu'elle est fautive. Or, tel qu'il vient d'être expliqué, l'attitude du FNS repose sur une base légale claire et précise, l'article 29 point 2 de la loi relative au REVIS. Aucune turpitude, négligence, faute, mauvaise foi ou abus de droit ne saurait lui être reproché. Il ne saurait pas non plus être reproché au FNS d'avoir changé d'attitude puisque son comportement repose sur une application logique et conséquente des textes de loi qui lui permettent de réclamer la restitution des montants qu'il a payés en trop. Ayant agi conformément à la loi, aucune violation de l'ordre public ou de la Constitution ne saurait être reprochée au FNS. Le FNS n'a pas non plus violé le principe de l'égalité des armes puisqu'il a suivi la procédure qui prescrite par la loi, en informant en amont l'appelante des décisions qu'il s'apprêtait à prendre et en l'informant des voies de recours qui s'offraient à elle. Ayant appliqué la loi, il ne saurait être reproché au FNS d'avoir manqué à son obligation de neutralité. Le

moyen relatif à la prescription non-opérante rétroactive est étranger aux faits de l'espèce. Il en va de même de celui du dol et de la nullité, relevant de la matière des contrats, inopérant en matière de sécurité sociale.

Reste à analyser l'argument de l'appelante que la somme qui lui est due de la part de la CNAP a erronément et fautivement été transférée au FNS au lieu de lui être payée et que cet argent doit être retransféré à la CNAP.

Il convient de rappeler que l'article 441 point 2 du code de la sécurité sociale prévoit que *« Lorsqu'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 national de solidarité, cette dernière créance passe jusqu'à concurrence de la première de l'assuré à l'institution de sécurité sociale ou au Fonds national de solidarité »*.

Il a été décidé par la Cour de cassation que le transfert prévu audit article ne s'opère que dans l'hypothèse d'une créance avérée du FNS vis-à-vis de l'autre organisme de sécurité sociale, ce qui présuppose que le FNS ait réclamé la restitution conformément au texte qui lui permet de demander cette restitution (Cass. 12 mai 2016, n° 47/16).

En l'espèce, le FNS a réclamé la restitution du trop-payé à l'appelante par la décision attaquée du 28 novembre 2019. Au vu des développements faits plus haut, cette créance est due, elle est certaine, liquide et exigible. Les conditions pour que le transfert prévu à l'article 441 du code de la sécurité sociale puisse valablement s'opérer sont partant réunies. L'appelante ne saurait dès lors demander que la somme lui redue de la part de la CNAP soit retransférée à cette dernière.

Quant à l'argument de l'appelante qu'elle aurait été obligée de renoncer en faveur du FNS à la somme de 68.006,67 euros lui redue de la part de la CNAP, il résulte des explications de l'appelante fournies à l'audience que cet argument doit en fait s'entendre non pas comme se rapportant à une renonciation à sa créance, mais comme une renonciation au recours à diriger contre la décision du 28 novembre 2019, partant d'un désistement qu'on lui aurait fait signer. Un tel désistement figure certes au dossier, mais le recours de l'appelante a été déclaré recevable en première instance et le FNS n'en a déduit aucun argument en instance d'appel. Ce moyen n'est partant d'aucune pertinence dans le cadre de la présente procédure.

L'appel n'est dès lors pas fondé et le jugement de première instance est à confirmer.

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 les appels en la forme,

les joint pour statuer par un seul et même arrêt,

les déclare non fondés,

confirme le jugement entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 30 mai 2022 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Madame Tamara Schiavone, secrétaire.

Le Président,
signé: Harles

Le Secrétaire,
signé: Schiavone