

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt-huit mars deux mille vingt-quatre

Composition:

Mylène REGENWETTER, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Michèle RAUS, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Vincent FRANCK, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Tamara SCHIAVONE,	secrétaire



ENTRE:

X, né le [...], demeurant à [...],
appelant,
comparant par Maître Delphine ERNST, avocat, en remplacement de Maître Lynn FRANK,
avocat à la Cour, les deux demeurant à Luxembourg;

ET:

le FONDS NATIONAL DE SOLIDARITE, 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 4 septembre 2023, X a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 27 juillet 2023, 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 de la sécurité sociale, statuant contradictoirement et en premier ressort, reçoit le recours en la forme, donne acte à la partie requérante qu'elle renonce à sa demande en annulation de la décision entreprise, déclare le recours non fondé et en déboute.* »

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 7 mars 2024, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Delphine ERNST, pour l'appelante, entendue en ses conclusions.

Maître François REINARD, pour l'intimé, entendu en ses conclusions.

Après prise en délibéré de l'affaire le Conseil supérieur de la sécurité sociale rendit à l'audience publique de ce jour, à laquelle le prononcé avait été fixé, l'arrêt qui suit :

Par décision du comité directeur du Fonds national de solidarité (ci-après le FNS) du 28 avril 2022, les prestations de X ont été recalculées avec effet rétroactif au 1^{er} août 2018 en application des articles 4, 5, 9, 10 et 11 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, au motif que Y fait toujours partie de la communauté domestique que la bénéficiaire forme avec ses trois enfants. Le salaire de Y a été mis en compte dans le calcul des revenus cumulés de la communauté domestique et le montant mensuel de l'allocation d'inclusion a été diminué.

Saisi d'un recours contre cette décision, le Conseil arbitral de la sécurité sociale a par jugement du 27 juillet 2023 rappelé les termes de l'article 4 (1) de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, disposant 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. Un règlement grand-ducal précise les preuves matérielles à fournir relatives à la situation de logement et au paiement des frais y relatifs, la durée sur laquelle doivent porter ces preuves, sans qu'elle ne puisse être inférieure à six mois, ainsi que les modalités pratiques d'application* », de l'article 4 du règlement grand-ducal du 1^{er} octobre 2018 fixant les modalités d'application de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale prévoyant que « *les preuves matérielles visées par l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 4 de la loi sont, selon le cas : 1. les titres de propriété d'un immeuble d'habitation ; 2. Le contrat de bail ; 3. les quittances de loyer ; 4. les pièces bancaires ou comptables prouvant le paiement du loyer ; 5. les pièces prouvant le paiement des factures d'électricité, de gaz, de l'antenne collective ou des taxes communales. Ces pièces peuvent être présentées à tout moment au Fonds par toute personne qui estime, au moment de la demande en obtention du revenu d'inclusion sociale ou lors d'un contrôle effectué conformément à l'article 28 de la loi, qu'elle a été considérée à tort comme vivant dans le foyer du requérant et disposant avec lui d'un budget commun. Les pièces énumérées ci-avant doivent porter sur une durée de six mois au moins à compter de la date où la demande en obtention du revenu d'inclusion sociale a été introduite* » et de l'article 9, paragraphe (1), de la loi modifiée du 28 juillet 2018 précisant que

pour la détermination des ressources d'un ayant droit, sont pris en considération son revenu brut intégral et sa fortune ainsi que les revenus et la fortune des personnes qui vivent avec lui en communauté domestique.

Se référant au rapport d'enquête du 10 mars 2022 du FNS, qui lors d'une visite à l'improviste auprès de X a constaté que: « *Une paire de pantoufles, taille 46 était placée au sol près de la porte principale. (...) Au sein du meuble à chaussures près de l'entrée, se trouvaient encore trois paires de chaussures pour hommes de la même taille à côté des autres chaussures. Dans la chambre à coucher parentale (premier étage / deuxième pièce) se trouvaient autant d'habits pour hommes que pour femmes. Une bouteille d'eau, ainsi qu'un chargeur pour téléphone étaient placés sur chaque table de nuit du côté gauche et du côté droit du lit. (...) le nombre d'affaires personnelles de Monsieur Y est plus élevée au sein de la maison de Mme Z que dans son propre studio (...)* » et au procès-verbal du FNS pour la séance du comité directeur du 28 avril 2022 retenant que : « *(...) En date du 01.03.2022, le SFR a effectué une visite sur place annoncée, ensemble avec la police. X était présent, son restaurant était déjà ouvert. Le requérant a prétendu vivre dans un local à côté de son restaurant. Ce local était équipé d'un très grand réfrigérateur, d'un petit canapé, d'un espace cuisine et d'une salle d'eau. Dans le réfrigérateur se trouvaient des produits destinés à la restauration. A la demande des agents, Monsieur X a ouvert une armoire encastrée qui contenait un pantalon, quelques vestes ainsi qu'un drap lit et une couverture rangés dans un sac. A part ses vêtements, les agents n'ont pas repéré d'affaires personnelles du requérant. (...) Madame A et Monsieur B, assistants sociaux auprès du FNS, ont effectué une enquête sur place, le même jour, au domicile de Madame Z. Ils ont trouvé beaucoup d'objets personnels de Monsieur X dans la maison unifamiliale à Wasserbillig (...)* », le juge de première instance a conclu au vu de tous ces éléments, notamment des faits que plus d'objets personnels de Y se trouvaient à Wasserbillig que dans son propre studio, que peu d'affaires personnelles se trouvaient dans son studio, que le réfrigérateur de son studio ne contenait que des produits destinés à la restauration et que sur les tables de nuit du lit dans la maison à Wasserbillig se trouvaient à chaque fois une bouteille d'eau ainsi qu'un chargeur de portable, que Y doit être considéré comme faisant partie de la communauté domestique composée de la requérante, de lui et de leurs trois enfants et que son revenu doit être mis en compte pour calculer le montant mensuel de l'allocation d'inclusion.

Le Conseil arbitral a ajouté que la requérante n'a pas pu renverser la présomption légale découlant de l'article 4 (1) de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale par des éléments de preuve matériels et concrets, le divorce n'ayant été entamé que le 19 juillet 2021 pour n'être prononcé qu'en date du 20 mai 2022 et le contrat de bail du requérant n'ayant également été établi que le 1^{er} avril 2021, la preuve matérielle de résidences séparées n'ayant pas été rapportée et que l'attestation testimoniale, n'est ni pertinente, ni concluante. Le recours a été déclaré non fondé.

X a régulièrement interjeté appel contre le jugement par requête déposée le 4 septembre 2023 au Conseil supérieur de la sécurité sociale pour voir dire qu'elle a droit au maintien de son allocation d'inclusion en ce qu'elle ne se trouvait plus en communauté domestique avec Y depuis le 7 juin 2018.

A l'appui de son appel, elle reproche un défaut de motivation de la décision entreprise en ce que les informations nécessaires quant à la présomption de communauté domestique n'auraient pas été transmises et que le juge de première instance n'aurait pas pris position sur ce point.

Elle conteste toute communauté domestique avec son ex-époux depuis 2018, ce dernier aurait habité la cave de son restaurant et puis un studio pour lequel il aurait signé un bail et payé un loyer.

Il est reproché au juge de première instance d'avoir omis de prendre en considération que la plainte pour escroquerie à subvention aurait été classée sans suites et que les effets trouvés au domicile de X auraient été laissés par son ex-mari malgré invitation de les reprendre ce qui aurait été difficile compte tenu de l'espace limité de son nouveau logement. Y aurait également été souvent présent pour rendre visite à ses enfants ce à quoi X ne se serait pas opposée pour maintenir une bonne entente entre les ex-époux.

Ces derniers se seraient séparés en 2018, mais n'auraient pas immédiatement entamé une procédure de divorce pour des raisons religieuses. L'affaire de divorce aurait été souvent refixée lors de la crise sanitaire et n'aurait été prononcée qu'en date du 20 mai 2022.

Une attestation testimoniale de C témoignerait du fait que l'appelante ne parle que peu de français et a besoin de l'aide pour les démarches administratives et pour faire ses courses, C n'aurait jamais rencontré Y lors de ces visites.

Le FNS conclut à la confirmation du jugement entrepris pour les motifs y avancés, la continuation de la communauté domestique entre les ex-époux Y et X après 2018 résulterait des enquêtes effectuées par le FNS au domicile de l'appelante, retrouvant des affaires personnelles de Y et au domicile de ce dernier qui n'aurait pas été suffisamment équipé pour y résider. Il donne à considérer que le divorce annoncé en 2018 n'aurait été prononcé qu'en 2022, et transcrit en 2024 et que Y n'aurait pas montré le studio prétendument loué avant aux enquêteurs.

En ce qui concerne la motivation de la décision de réduction du REVIS du FNS du 28 avril 2022, il convient de relever, qu'il est précisé dans cette décision que « *le calcul de l'allocation d'inclusion en annexe vous renseigne sur les personnes qui font partie de votre communauté domestique, sur les limites de revenus ainsi que les ressources prises en considération et motivant la présente décision* » et y sont annexés les décomptes pour les années 2018 à 2022 avec les revenus mis en compte pour Y. La décision est partant suffisamment motivée pour permettre à X de vérifier les raisons du recalcul. Il en est de même du jugement du Conseil arbitral entrepris qui prend position quant à la présomption de communauté et précise en quoi cette dernière n'aurait pas été renversée par l'appelante.

En ce qui concerne le calcul du REVIS par communauté domestique, la présomption de communauté domestique en cas de cohabitation et les éléments de preuve permettant de renverser cette présomption, le Conseil supérieur renvoie aux développements du premier juge qu'il fait siens.

Il résulte des pièces versées en cause que X a informé le FNS du déménagement de son mari Y ainsi que de l'engagement d'une procédure de divorce et suivant enquête du FNS du 19 juillet 2018 il a été constaté que l'époux en séparation a quitté le ménage en date du 7 juin 2018, que X n'a pas de revenus et que l'allocation complémentaire est à accorder pour un adulte et trois enfants. Suivant décision du FNS du 31 juillet 2018, la somme de 1.715,37 euros a été attribuée à X et le même calcul est maintenu pour les années 2019, 2020 et 2021, à part une réduction temporaire pour mise en compte d'une pension alimentaire pour les enfants.

En date du 1^{er} mars 2022, une enquête à l'improviste a été effectuée par le FNS au domicile de l'appelante où les affaires d'hommes mentionnées ci-avant ont été trouvées et les agents ont conclu que Y se sert d'une adresse fictive depuis qu'il a débuté une activité indépendante au 15 décembre 2017 afin de pouvoir continuer à bénéficier de l'allocation de vie chère et pour éviter la mise en compte de son salaire. Il a été proposé, compte tenu de ces éléments et des objets trouvés dans le logement inspecté de Y de considérer que ce dernier a continué de faire partie de la communauté domestique de sa femme.

Lors d'une enquête effectuée avec la Police en date du 1^{er} mars 2022 au local se trouvant à côté du restaurant exploité par Y, les objets mentionnés ci-avant ont été trouvés. Une plainte pour escroquerie à subvention a été engagée, qui a été classée sans suite.

Sur base de ces éléments, l'allocation d'inclusion de X a été diminuée par prise en considération du revenu de Y depuis 2018.

Il résulte cependant des éléments du dossier que Y a souscrit un contrat de bail commercial pour un local commercial avec salle d'eau et cave à [...] avec effet au 1^{er} novembre 2017 et qu'il y exploite depuis cette date jusqu'à ce jour un snack/restaurant. Il a opéré un changement de domicile à cette adresse depuis le 7 juin 2018. Le 1^{er} avril 2021 Y a souscrit avec D un contrat de bail pour un studio à cette même adresse et il verse un relevé de paiement du loyer pour ce studio avec les avances sur charges.

Suivant certificat de Maître Stéphanie COLLMANN du 25 juin 2018, elle a été chargée par X pour défendre ses intérêts dans le cadre d'une instance en divorce à intenter à l'encontre de son époux Y. Suivant requête du 19 juillet 2021, la procédure de divorce a été engagée qui s'est soldée par le divorce des époux par jugement du 20 mai 2022 avec effet au 7 juin 2018. Il est prévu que le droit de visite pour les enfants peut être exercé à la convenance des époux. Le divorce a été transcrit en 2024.

Jusqu'au contrôle par le FNS en date du 1^{er} mars 2022 au domicile de X aucun élément du dossier ne permet de déterminer que Y ait continué à habiter auprès de X à Wasserbillig.

Lors de ce contrôle les enquêteurs ont trouvé des affaires d'homme, un lit double avec une bouteille d'eau et un chargeur de chaque côté du lit et un shampoing d'homme dans la salle de bains.

Une vérification en présence de la Police a été effectuée au restaurant exploité par Y qui dispose d'un local à côté équipé d'un réfrigérateur et d'un petit canapé, d'une cuisine et d'une salle d'eau. Dans un armoire les agents ont trouvé un pantalon, quelques vestes ainsi qu'un drap de lit et une couverture rangée dans un sac. Lors de cette enquête Y a admis avoir passé la nuit précédente auprès de X et de ses enfants.

L'appelante produit en outre une attestation testimoniale de C de laquelle il résulte qu'il a régulièrement aidé l'appelante dans ses démarches administratives et pour faire les courses comme elle n'a pas de permis de conduire et qu'il n'a jamais rencontré Y au domicile de X.

La plainte pour escroquerie à subvention déposée par le FNS à l'encontre de Y a été classée sans suite.

X entend justifier la présence des affaires d'homme à son domicile par le fait que Y ne les a pas enlevées malgré la demande de sa part et que son ex-époux est souvent dans sa maison pour rendre visite aux enfants.

Compte tenu de ce qui précède il n'est pas rapporté à suffisance de droit que la cohabitation de X et de Y ait continué à partir de 2018, tel qu'avancé par le FNS, l'appelante produisant un changement d'adresse de son ex-époux au [...] où il exploite son snack/restaurant, où il avait la possibilité de loger depuis 2017 et où des affaires personnelles ont été trouvées, le divorce, bien que de façon récalcitrante, a été continué depuis le 19 juillet 2021 et a été prononcé le 20 mai 2022, la plainte déposée par le FNS contre Y pour escroquerie à subvention a été classée sans suite, ce qui laisse supposer qu'il n'y avait pas assez d'éléments constitutifs d'une fraude et l'attestation testimoniale d'un témoin qui se rendait régulièrement au domicile de l'appelante n'a pas trouvé l'ex-époux sur place.

L'appel de X est partant à déclarer fondé et par réformation du jugement entrepris il y a lieu de retenir que c'est à tort que le comité directeur FNS du 28 avril 2022 a procédé au recalcul des prestations de X avec effet rétroactif au 1^{er} août 2018 en application des articles 4, 5, 9, 10 et 11 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

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,

déclare l'appel recevable,

le dit fondé,

par réformation du jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale entrepris, dit qu'il y a lieu de retenir que c'est à tort que le comité directeur du Fonds national de solidarité dans sa séance du 28 avril 2022 a procédé au recalcul des prestations de X avec effet rétroactif au 1^{er} août 2018 en application des articles 4, 5, 9, 10 et 11 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 28 mars 2024 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Michèle SUSCA, secrétaire.

Le Président,

Le Secrétaire,