

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:

le FONDS NATIONAL DE SOLIDARITE, établi à Luxembourg, représenté par le président de son conseil d'administration actuellement en fonction,
appelant,
comparant par Maître François REINARD, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

ET:

X, né le [...], demeurant à [...],
intimé,
assisté de Maître Jean-Jacques SCHONCKERT, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 15 septembre 2023, le Fonds national de solidarité a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 26 octobre 2023, dans la cause pendante entre lui et X, 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, le déclare partiellement fondé, par réformation de la décision du comité directeur du Fonds national de solidarité du 31 janvier 2023, dit que X est revenu à meilleure fortune par l'octroi de la somme de 8.471,70 euros par la Caisse nationale d'assurance pension et qu'il doit restituer ledit montant au Fonds national de solidarité conformément à l'article 30 (1) a) de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, pour le surplus, dit que le solde restant de 32.409,40 euros n'est pas à considérer comme fortune et que ledit montant n'est pas à convertir en rente viagère, renvoie le dossier devant le Fonds national de solidarité afin de déterminer la prestation due.* »

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

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

Maître Jean-Jacques SCHONCKERT, 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 :

Le Fonds national de solidarité (ci-après le FNS) a, par décision de son comité directeur du 31 janvier 2023, retiré à X l'allocation d'inclusion à partir du 1^{er} février 2023 en application de l'article 2 (1) c) de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale en calculant à titre de revenu une rente viagère de 153,81 euros. Pour procéder de sorte, le FNS a considéré que le solde de 40.881,10 euros sur l'extrait de compte de X est à considérer comme fortune mobilière qu'il a converti en rente viagère.

Saisi du recours de X contre cette décision, contestant, à part un montant de 8.471,70 euros touché de la Caisse nationale d'assurance pension (ci-après la CNAP) à titre de remboursement de cotisations, avoir une fortune, en précisant que le montant sur son compte a été épargné à partir des aides reçues, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) a, par jugement du 27 juillet 2023, déclaré le recours partiellement fondé.

À l'appui de cette décision, le juge de première instance, après avoir passé en revue les dispositions légales régissant la matière, a relevé que les extraits de compte de X de février 2011 à décembre 2022 versés par ses soins démontrent que ce compte est exclusivement alimenté par des aides financières étatiques, le montant isolé de 500 euros touché de la part d'un tiers ne pouvant être considéré comme fortune, de sorte que l'épargne réalisée à partir de ces aides financières étatiques grâce à un style de vie particulièrement modeste tombe sous la dérogation prévue à l'article 9 (3) de la loi du 28 juillet 2018 laquelle ne peut être convertie en rente viagère. Pour ce qui est de la somme de 8.471,70 euros touché par la Caisse nationale d'assurance pension, la juridiction a retenu que le requérant est revenu à meilleure fortune et doit restituer ledit montant au FNS conformément à l'article 30 (1) a) de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

Par requête entrée le 15 septembre 2023 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, le FNS a interjeté appel contre cette décision. Il objecte que la décision du FNS du 31 janvier 2023 entreprise n'a pas eu pour objet un éventuel retour à meilleure fortune dans le chef de X, ni une restitution d'un quelconque montant à ce titre, mais vise le retrait de l'allocation d'inclusion suite au dépassement de la limite des ressources prévues par la loi après mise en compte d'une rente viagère calculée par conversion de la fortune mobilière de l'intimé. Le jugement entrepris devrait ainsi être annulé de ce chef pour excès de pouvoir, sinon pour avoir statué ultra petita, sinon le jugement devrait être réformé sur ce point. Le jugement entrepris serait encore à réformer en ce qu'il causerait griefs au FNS en retenant que le montant de 32.409,40 euros ne serait pas à considérer comme fortune à convertir en rente viagère. L'appelant rappelle que X s'est vu attribuer l'allocation complémentaire à partir du 1^{er} mars 2011 au montant mensuel net de 1.324,12 euros, montant mensuel qui été diminué à 484,71 euros avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2011 par décision du 1^{er} octobre 2011 suite à la mise en compte du revenu pour personnes gravement handicapées. Lors d'un contrôle des conditions d'octroi au mois de novembre 2022, le FNS a considéré que le montant de 40.881,10 euros sur le compte bancaire de X est une ressource au sens de l'article 9 de la loi sur le REVIS et il a converti ladite fortune conformément à l'article 10 de cette loi en rente viagère mensuelle de 153,81 euros. Le FNS poursuit que les avoirs bancaires dépassent le montant exonératoire de 2.500 euros prévu à l'article 10 (2) et devraient, conformément aux articles 9 et 10, être pris en considération alors que le RPGH, conformément à l'article 26 de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, et même le REVIS ne constitueraient pas une aide financière étatique exemptée, mais il s'agirait de revenus réguliers de remplacement. Le FNS sollicite dans ce cas un renvoi devant le comité directeur du FNS pour lui permettre de rectifier l'erreur survenue dans le cadre du calcul de l'allocation d'inclusion en ce qu'il a été omis de tenir compte de l'immunisation du RPGH tel que prévu par l'article 4 de la loi du 16 décembre 2016 ayant modifiée la loi du 12 septembre 2003 précitée.

L'intimé fait valoir que le montant de 8.471,70 euros reçu de la CNAP, bien qu'il ait été dans les débats pour avoir été englobé dans les calculs ayant abouti à la détermination de la rente viagère, sa restitution n'aurait jamais été demandée par le FNS et il sollicite partant, par appel incident, la réformation du jugement sur ce point. Pour le surplus, l'intimé fait encore valoir que son compte n'a été alimenté que par les montants versés par le FNS, partant de l'argent auquel il aurait eu droit et il se montre indigné que son mode de vie modeste puisse maintenant se retourner contre lui alors que s'il aurait été dépensier, il aurait pu disposer de l'entièreté des sommes tout en continuant à toucher l'allocation d'inclusion. Il demande la confirmation du jugement entrepris pour ce volet.

Par décision du 1^{er} octobre 2011, le FNS, en tenant compte du revenu pour personnes gravement handicapées touché par X, a diminué le montant mensuel de l'allocation complémentaire à 484,71 euros avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2011.

Le FNS, en fixant le montant de cette allocation a tenu compte de son revenu brut et de la fortune voire les ressources de X.

Le 22 novembre 2022, l'intimé se voit confirmer que, vu son RPGH, son allocation d'inclusion s'élève actuellement à 591,70 euros et que le FNS entend examiner si les conditions d'octroi sont toujours remplies, ce que l'intimé a confirmé, joignant à cette déclaration d'absence de changement au niveau de ses revenus, son extrait de compte.

Suite à cet extrait de compte affichant un solde créditeur, le FNS, par retour de courrier du 19

décembre 2022, a sollicité un extrait de tous les comptes bancaires de X documentant le solde au 1^{er} décembre 2022 et il s'est avéré, abstraction faite d'un montant de 8.471,70 euros touché de la CNAP à titre de remboursement de cotisations, que son compte affiche un solde créditeur de 32.409,40 euros. Ce constat a amené le FNS, par la décision entreprise du 31 janvier 2023, de lui retirer l'allocation d'inclusion à partir du 1^{er} février 2023 sur base de l'article 2(1) c) de la loi du 28 juillet 2018 inséré sous le chapitre 1 « *Dispositions générales* », section 1^{re} « *Conditions d'accès au Revis* » peut prétendre au REVIS, toute personne qui dispose de ressources, telles que définies au chapitre 2, sections 1 et 2, d'un montant inférieur aux limites fixées à l'article 5, soit à titre individuel, soit ensemble avec les personnes avec lesquelles elle forme une communauté domestique.

De prime abord, il convient de relever que le FNS s'est référé à une base légale visant les conditions d'accès au REVIS qui ne sont pas en cause en l'espèce alors que X tombe sous le chapitre 2 de la prédite loi visant *l'allocation d'inclusion* et sous la *section 1^{re} la déclaration et la détermination des ressources*. L'article 7 dispose que la personne doit déclarer au FNS son revenu intégral ainsi que toute sa fortune et l'article 9 (1), paragraphe 1, prévoit 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. Cet article précise encore que dans les revenus sont compris, les revenus de remplacement et les pensions dus au titre de la législation luxembourgeoise ou étrangère, les indemnités payées au titre d'une mesure en faveur de l'emploi organisée par l'Agence pour le développement de l'emploi conformément aux articles L.524-2 à L.524-7, L.543-1 à L.543-13, L.543-14 à L.543-28 du code du travail l'allocation d'activation prévue à l'article 18 ainsi que les aliments dus sur base de l'article 11.* ».

Il se dégage de l'ensemble des pièces et extraits de compte versés par X depuis 2011 jusqu'à décembre 2022, que son compte a, sauf un montant isolé de 500 euros reçu d'un tiers et le montant perçu de la CNAP, exclusivement été alimenté par son revenu de remplacement, le RPGH, une allocation de vie chère et l'allocation d'inclusion. La situation de l'intimé n'a pas changé en ce qu'il n'a ni eu d'autres rentrées de fonds. Son unique source de revenu est restée identique au fil des années et il se dégage de l'analyse minutieuse de l'intégralité des pièces soumises par l'intimé, que ce dernier, tel qu'également relevé par la juridiction de première instance, grâce à un style de vie des plus modeste depuis 2011, n'a pas toujours dépensé l'intégralité de ce qui lui a été versé par le FNS et il a ainsi pu accumuler, peu à peu, au bout de plus de 10 ans, le solde renseigné au 31 décembre 2022.

Le FNS concède que la situation personnelle et professionnelle de X n'a pas changé depuis l'attribution du RMG, puis REVIS avec le paiement de l'allocation d'inclusion depuis 2011, partant l'argent qu'il a reçu sur son compte est la contrepartie d'un soutien social auquel il a eu droit pour remplir les conditions légales. Vu que la précarité de la situation financière du bénéficiaire est une condition d'attribution des allocations, celles-ci étant destinées à couvrir ses besoins primaires, il est de principe qu'elles sont d'habitude intégralement dépensées. Si ce constat est la règle, tel que relevé par le FNS, X est une exception en ce sens qu'il a réussi au cours des 11 années durant lesquelles il a rempli les conditions d'attribution, à ne pas tout dépenser. En moyenne, il a ainsi « laissé » sur son compte 250 euros par mois et aucune base légale ne permet au FNS d'imposer à un attributaire de devoir impérativement dépenser l'intégralité de ce montant sous peine de pouvoir revenir à charge. En effet, le bénéficiaire des allocations versées par le FNS peut en disposer à sa guise, il a droit, en vertu des conditions légales qu'il remplit, à ce montant qui lui est définitivement acquis sauf notamment si

l'attributaire est retourné à meilleure fortune ou dispose de ressources propres, conditions légales permettant au FNS d'intervenir. Or, par fortune et ressources, il est évident que sont visées des rentrées de fonds différentes des allocations dont un bénéficiaire a eu droit mensuellement. Les allocations perçues par le FNS ne constituent en effet ni une « fortune », ni une « ressource » du bénéficiaire mais sont destinées à répondre au besoin très précis de l'attributaire, à savoir assurer ses moyens d'existence. Si le principe de la mise en œuvre d'une récupération à posteriori effectuée par la collectivité lorsqu'un évènement nouveau, dont un retour à meilleure fortune, étant précisé que le retour à meilleure fortune est un fait juridique résultant de l'amélioration soudaine de la situation patrimoniale d'un débiteur, vient améliorer la situation du bénéficiaire est absolument légitime et prévu par la loi, toujours est-il qu'il doit encore s'agir d'un évènement nouveau, respectivement d'une rentrée de fonds autre.

Or, la situation personnelle et financière de X n'a pas varié de 2011 à 2022, aucun élément nouveau ou une rentrée de fonds n'est intervenue à part un remboursement de la CNAP de plus de 8.000 euros. Le solde s'étant accumulé sur son compte est le fruit, tel qu'affirmé par l'intimé et non autrement invalidé par le FNS, d'un train de vie très modeste ayant eu comme conséquence qu'une somme plus ou moins modique est restée mensuellement sur le compte, ce qui, au bout de 11 ans, constitue certes une somme non négligeable, mais toujours est-il que ce solde créditeur sur son compte n'est rien d'autre qu'un solde d'allocations auxquelles il a eu droit, mais qu'il n'a pas intégralement dépensées. Aucun élément d'extranéité n'est décelable et il ne saurait se concevoir de le sanctionner pour ne pas avoir été dépensier. Par ailleurs suivre le raisonnement du FNS consisterait non seulement à inciter chaque bénéficiaire du REVIS et d'autres aides à dépenser l'intégralité du montant touché aussi vite que possible, mais créerait, sans parler du traitement particulièrement inhumain, une discrimination évidente entre deux catégories de personnes dans une situation semblable et violerait le principe d'égalité devant la loi en ce que deux personnes ayant en principe droit à une allocation d'un montant identique, se voient traitées différemment en ce que rétroactivement le montant futur de l'allocation de l'une d'entre elle est réduite du simple fait qu'elle ne l'a pas dépensé dans son intégralité.

S'y ajoute que le paragraphe (3) de l'article 9 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale prévoit des exceptions au principe énoncé au premier alinéa du même article. Ne sont pas pris en compte dans le calcul des ressources, les allocations familiales, l'allocation de rentrée scolaire, les allocations de naissance, l'allocation spéciale pour personnes gravement handicapées, les prestations en espèces allouées au titre de l'article 354 du code de la sécurité sociale, le revenu professionnel de l'enfant âgé de moins de vingt-cinq ans jusqu'à concurrence du montant de l'allocation d'inclusion maximale pour un adulte défini à l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettres a) et d) et les aides financières de l'État ainsi que les secours bénévoles attribués par les Offices sociaux ou par des œuvres sociales privées (...).

À l'audience du Conseil supérieur, le FNS n'a pas contesté que l'allocation de vie chère est une aide financière tombant sous la dérogation prévue à l'article paragraphe précité et partant exempt de la prise en considération dans la détermination des ressources. Le FNS a également concédé qu'il ne serait pas possible d'affirmer que l'épargne de X n'aurait pas été constituée en partie du montant non dépensé des allocations de vie chère touchées, partant sur ces montants la dérogation devrait déjà s'appliquer.

Le FNS a cependant contesté que l'allocation d'inclusion puisse être considérée comme une aide financière tombant sous la dérogation précitée. Or, si dans le cadre de l'article 9 (1) de la loi précitée doivent être pris en considération pour la détermination des ressources (...) les

revenus de remplacement et l'allocation d'activation, toujours est-il que par dérogation à cette règle générale, ne sont pas mis en compte, suivant le paragraphe 3 de l'article 9 prévue, (...) les aides financières et, jusqu'à concurrence de 25 % (...) l'allocation d'activation.

Il résulte des informations fournies par le FNS lui-même sur son site internet que le REVIS a pour but d'aider les ménages avec un revenu modeste et d'assurer des moyens d'existence de base à toute personne qui remplit les conditions prévues et qu'il est composé de :

- l'allocation d'inclusion qui est une aide financière qui donne des moyens de subsistance de base aux personnes qui n'ont pas de revenus ou dont les revenus n'atteignent pas un certain seuil;
- L'allocation d'activation qui est une indemnité pour les personnes qui participent à des mesures d'activation dans le cadre du REVIS.

C'est donc à juste titre que la juridiction de première instance a retenu que non seulement l'allocation de vie chère, mais encore l'allocation d'inclusion constituent des aides financières qui tombent sous la dérogation à la règle générale énoncée aux paragraphes (1) et (2) de l'article 9 et que c'est partant à tort que le FNS en a tenu compte pour déterminer les ressources de la fortune de X afin de procéder par conversion en rente viagère.

Par contre, pour autant que la juridiction a retenu un retour à meilleur fortune dans le chef de X et a ordonné, par réformation de la décision du FNS du 31 janvier 2023, la restitution du montant de 8.471,70 euros au FNS, il échet de constater que la décision du FNS en cause ne vise ni un retour à meilleur fortune, ni surtout une demande de se voir attribuer le montant versé par la CNAP à l'intimé.

Lorsqu'un procès est engagé, la partie qui saisit le juge formule une ou un ensemble de prétentions. En l'espèce, X a saisi le Conseil arbitral pour demander la réformation de la décision du 31 janvier 2023 du FNS ayant porté retrait de son allocation d'inclusion à partir du 1^{er} février 2023 alors qu'il n'entendait pas accepter ce retrait.

Cette demande détermine un cadre, constituant une limite au-delà de laquelle, s'il la franchissait, le juge compétent pour statuer sur le différend, excéderait ses pouvoirs. C'est à dire que s'il rendait un jugement sur une prétention qui ne lui aurait pas été soumise, ou encore s'il excédait le montant de la demande, le juge statuerait alors « ultra petita ».

En l'espèce, en se prononçant non seulement sur un retour à meilleur fortune, mais en ordonnant encore la restitution au FNS d'un montant de 8.471,70 euros sur cette base, la juridiction de première instance a commis un excès de pouvoir alors qu'elle a accordé au FNS un montant qu'il n'a jamais réclamé, sur base d'un raisonnement n'ayant jamais été défendu par le FNS et n'ayant jamais fait l'objet d'une décision du FNS et surtout n'ayant pas fait l'objet du litige portant sur le retrait rétroactif de l'allocation d'inclusion.

Le jugement du Conseil arbitral du 27 juillet 2023 est partant à annuler sur ce volet pour excès de pouvoir.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

dit l'appel du Fonds national de solidarité et l'appel incident de X recevables,

annule le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 27 juillet 2023 pour autant qu'il a dit « *que X est revenu à meilleure fortune par l'octroi de la somme de 8.471,70 euros par la Caisse nationale d'assurance pension et qu'il doit restituer ledit montant au Fonds national de solidarité conformément à l'article 30 (1) a) de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale* » pour excès de pouvoir,

dit l'appel du Fonds national de solidarité non fondé,

confirme le jugement du 27 juillet 2023 du Conseil arbitral de la sécurité sociale en ce qu'il a décidé, par réformation de la décision du 31 janvier 2023 du Fonds national de solidarité entreprise, que c'est à tort que le Fonds national de solidarité a, en considérant le solde créditeur du compte de X comme ressource susceptible de conversion en rente viagère, procédé au retrait de son allocation d'inclusion à partir du 1^{er} février 2023.

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,