

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt-sept juin deux mille vingt-quatre

Composition:

Mylène REGENWETTER, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Vincent FRANCK, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Martine DISIVISCOUR, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Gilles CABOS, conseiller juridique, Luxembourg,	assesseur-employeur
Alain NICKELS, ouvrier qualifié e. r., Reckange-sur-Mess,	assesseur-assuré
Jean-Paul SINNER,	secrétaire



ENTRE:

X, né le [...], demeurant à [...],
appelant,
comparant par Maître Nadine BOGELMANN-KAISER, avocat à la Cour, 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 16 janvier 2024, X a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 5 décembre 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, le déclare non fondé et le rejette* ».

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 13 juin 2024, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Nadine BOGELMANN-KAISER, pour l'appelant, 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 :

X s'est pourvu devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) contre une décision du 31 janvier 2023 du comité directeur du Fonds national de solidarité (ci-après le FNS) qui lui a refusé sa demande en obtention du revenu pour personnes gravement handicapées (ci-après le RPGH) au motif qu'il ne remplit pas la condition de l'article 1 paragraphe 2 point d) de la loi modifiée du 12 septembre 2003 portant création d'un droit à un RPGH (ci-après la Loi) puisqu'il n'habiterait pas à l'adresse indiquée [...].

Par jugement du 5 décembre 2023, le Conseil arbitral a déclaré le recours recevable, mais non fondé.

Pour statuer en ce sens, la juridiction de première instance a tout d'abord rejeté la demande en annulation de la décision du FNS au motif que la décision était à suffisance motivée par un renvoi aux dispositions légales applicables et en fournissant une explication pourquoi le RPGH lui a été refusé.

Le Conseil arbitral a ensuite rappelé les conditions énoncées à l'article 1 paragraphe 2 point d) de la Loi et il a précisé qu'il appartient au demandeur du RPGH de prouver par tous moyens qu'il remplit ces conditions et notamment celle de la résidence effective. La juridiction de première instance a ensuite énoncé les différentes demandes introduites par X et les décisions du FNS qui ont été prises depuis 2015 dans le cadre du RPGH, pour ensuite analyser les documents et pièces versées par X dans le cadre de son recours pour prouver sa résidence effective au Luxembourg.

Le Conseil arbitral a finalement conclu que : « *Le requérant n'a pas rapporté la preuve d'éléments matériels précis permettant de caractériser une résidence effective à [...]* ».

Par requête déposée le 16 janvier 2024 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, X a régulièrement interjeté appel contre ce jugement pour demander la réformation de la décision entreprise.

Après avoir indiqué qu'il bénéficie du statut de salarié handicapé lui accordé suivant décision du Conseil arbitral du 24 octobre 2014, X revient aux différentes demandes qu'il a formulées depuis lors pour obtenir le RPGH et aux décisions prises par le FNS.

X estime ensuite avoir prouvé par pièces, qu'il a versées lors de sa demande du 27 octobre 2017, sa résidence effective à Luxembourg à l'adresse indiquée dans sa demande. Depuis le 14 octobre 2017 jusqu'à ce jour, il résiderait effectivement à l'adresse [...], adresse à laquelle le propriétaire de la maison mettrait à sa disposition une chambre et ce à titre gratuit.

L'appelant prend ensuite position par rapport au contrôle réalisé à son domicile par les agents du FNS le 7 juillet 2022 en justifiant son absence à ce moment par un certificat médical attestant l'hospitalisation de sa mère en Grèce en juillet 2022, à la suite de laquelle il se serait rendu en Grèce. Quant aux extraits bancaires qu'il a versé volontairement pour la période de juin 2021 à juin 2022, il estime qu'aucune conclusion quant à son absence du Luxembourg ne pourrait en être tirée, alors qu'il payerait ses dépenses en espèce.

L'appelant avance ensuite des problèmes de santé liés à son hypertension pour justifier ses absences lors des visites des 9 août 2022 et 11 août 2022, alors qu'il aurait été chaque fois en visite médicale, visites médicales qui seraient prouvées par pièces.

L'appelant se réfère encore aux convocations de l'ADEM, aux factures de la CNS, à différentes ordonnances médicales et aux attestations testimoniales de A, B et C pour étayer ses affirmations.

X demande en conséquence la réformation du jugement dont appel et à se voir accorder le RPGH à partir du 27 octobre 2017, date de la demande sinon à partir de toute autre date à déterminer.

A titre subsidiaire, l'appelant formule une offre de preuve par témoin et à titre plus subsidiaire à voir ordonner une comparution personnelle des parties.

La partie intimée, le FNS, demande la confirmation du jugement dont appel aux motifs y avancés.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

Dans l'intérêt d'une meilleure compréhension du litige qui oppose X au FNS, il y a lieu de revenir sur les différentes demandes formulées par l'appelant et les décisions prises par le FNS.

En date du 30 octobre 2015, X a déposé une demande en obtention du RPGH et par décision présidentielle du 1^{er} février 2016, le FNS a fait droit à cette demande avec effet rétroactif au 2 novembre 2015.

Le comité directeur du FNS a ensuite, par décision du 28 août 2017, retenu que X n'a plus droit au RPGH à partir du 1^{er} septembre 2017.

En date du 27 octobre 2017 (datée au 17 octobre 2017 et portant le tampon d'entrée du FNS du 2 novembre 2017), X a déposé une nouvelle demande en obtention du RPGH et le FNS y a fait droit par décision du 19 décembre 2017 avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 2017.

Par décision présidentielle du 22 août 2022, le FNS a informé X que le paiement du RPGH sera arrêté au 1^{er} septembre 2022, alors que le FNS juge nécessaire de réaliser un contrôle des conditions générales d'attribution.

A la suite d'une réclamation écrite de X entrée au FNS le 27 septembre 2022 par laquelle il conteste la décision du 22 août 2022, le président du FNS, dans un courrier du 3 octobre 2022, informe X notamment que ses observations seront transmises au gestionnaire responsable en vue de l'instruction d'une nouvelle enquête. X n'a pas entrepris d'autres démarches à l'égard de cette réponse.

Le 5 octobre 2022, le FNS émet un nouveau formulaire « *paiement du RPGH* » à l'attention de X, formulaire qui semble être rempli le même jour par X.

Le 13 octobre 2022, le FNS demande à X des pièces pour compléter son dossier, demande à laquelle il répond le 11 novembre 2022.

Finally, en date du 31 janvier 2023, le comité directeur du FNS, en se référant à une demande du 27 octobre 2017, a décidé que X n'a pas droit au paiement du RPGH, au motif qu'il n'habite pas à l'adresse indiquée à savoir [...], et qu'il n'a donc pas de résidence effective au Luxembourg.

Cette décision fait l'objet de l'actuelle procédure d'appel.

A l'audience des plaidoiries la question s'est posée de savoir quelle demande de X se trouve à la base de la décision du 31 janvier 2023. X demande en effet dans sa requête d'appel le paiement du RPGH depuis le 27 octobre 2017, date de sa demande sinon à partir de toute autre date, en précisant à l'audience avoir indiqué la date du 27 octobre 2017 au motif que la décision attaquée se réfère expressément à la demande du 27 octobre 2017.

Pour expliquer la référence à cette demande dans la décision du 31 janvier 2023, le mandataire du FNS explique à l'audience qu'il y a lieu d'interpréter la décision du 22 août 2022 du FNS en ce sens que par cette décision, le FNS a suspendu le paiement du RPGH à partir de cette date. Le FNS, ayant eu un doute quant à la résidence effective de X aurait voulu réaliser un contrôle des conditions, contrôle qui aurait été réalisé par la suite et qui aurait conduit finalement à la décision de retrait du RPGH du 31 janvier 2023.

Il y a lieu de relever que le FNS peut, en vertu de l'article 29 de la Loi, procéder à la révision de la décision d'attribution du RPGH selon les conditions et modalités prévues par les articles 28 et 29 de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

Dans son alinéa 2, l'article 28 de la loi du 28 juillet 2018 précitée dispose que « *le Fonds examine régulièrement si les conditions d'accès sont toujours remplies* » et l'article 29 paragraphe 1 de la même loi dispose que « *l'allocation d'inclusion est supprimée si les conditions qui l'ont motivée viennent à défaillir* ».

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale note que la demande, qui a été introduite le 27 octobre 2017, a été toisée par le FNS en date du 19 décembre 2017.

Par décision du 22 août 2022, le FNS informe X que le paiement du RPGH est arrêté à partir du 1^{er} septembre 2022. Dans cette même décision, il informe X qu'il lui est loisible d'introduire une nouvelle demande et le FNS le rend également attentif au fait que le retrait du RPGH entraîne également la fin de son affiliation auprès de la caisse de maladie compétente.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil supérieur de la sécurité sociale ne peut que venir à la conclusion que le FNS a supprimé le RPGH à X par sa décision du 22 août 2022 sur base de l'article 29 de la Loi au vu des termes mêmes utilisés dans cette décision et dans les documents administratifs qui ont suivi.

En conséquence, la décision querellée ne peut pas s'être basée sur la demande du 27 octobre 2017.

Ce constat est encore renforcé par le fait que ni dans la décision du 22 août 2022, ni dans la décision du 31 janvier 2023, le FNS n'a demandé le remboursement des indemnités payées. Il faut en déduire que le FNS a estimé que X en avait droit.

Par ailleurs, la décision attaquée du 31 janvier 2023 conclut que : « *Comme vous ne remplissez pas la condition évoquée ci-dessus, vous n'avez pas droit au paiement du revenu pour personnes gravement handicapées* ». Or, la décision du 19 décembre 2017 avait déjà retenu que X a droit au RPGH à partir du 1^{er} octobre 2017.

En outre, au vu de la terminologie utilisée et des informations contenues dans la décision du 22 août 2022, à savoir « *bien entendu, il vous est loisible d'introduire une nouvelle demande* » et « *par ailleurs, nous voulons vous rendre attentif au fait que le retrait du revenu pour personnes gravement handicapées entraîne également la fin de votre affiliation auprès de la caisse de maladie compétente (...)* » il y a lieu d'en déduire que X pourrait de nouveau bénéficier le cas échéant du RPGH en cas de formulation d'une nouvelle demande.

X a suivi ce conseil du FNS et il a formulé une nouvelle demande.

Il y a lieu de se référer à ce sujet au formulaire daté au 5 octobre 2022 émis par le FNS et versé en pièce 32. Il est rempli et signé par X et ce formulaire mentionne au début que « *le Fonds national de solidarité accuse bonne réception de votre demande en obtention du revenu pour personnes gravement handicapées* ».

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale conclut en conséquence que X a bien introduit une nouvelle demande en octobre 2022 sur laquelle le FNS a statué par décision du 31 janvier 2023.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale est dès lors amené à vérifier la décision du 31 janvier 2023 au regard de la demande formulée en octobre 2022.

Les deux parties sont en désaccord sur la condition de la résidence effective au Luxembourg que doit remplir l'ayant droit du RPGH, X affirmant résider constamment à l'adresse indiquée par lui [...] et le FNS mettant en doute que X y habite effectivement.

Il ressort de l'article 1 (2) d) de la Loi que la personne qui remplit toutes les conditions imposées par la loi et, en particulier, qui réside effectivement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, peut prétendre au RPGH.

Il appartient au demandeur du RPGH à prouver qu'il remplit les conditions d'attribution de cette aide étatique, en l'espèce la condition de la résidence qui est contestée par le FNS.

X affirme avoir prouvé qu'il habite bien à l'adresse [...] et ce depuis 2017 et il n'aurait pas non plus les moyens financiers pour faire des aller-retours Grèce-Luxembourg tel qu'insinué indirectement par le FNS, son état de santé ne le lui permettant pas non plus. X renvoie aux nombreuses pièces versées dont une attestation du propriétaire de la maison où il habite et les différentes attestations testimoniales et il indique que lors des différents contrôles réalisés par les FNS, des résidents auraient confirmé aux agents du FNS que X habiterait à cette adresse. Par ailleurs, il aurait pu expliquer ses absences au moment des contrôles du FNS.

X indique encore qu'il serait incompréhensible que le FNS n'accepterait plus l'adresse [...] indiquée par lui, alors que le FNS avait accepté cette adresse depuis 2017 jusqu'en août 2022.

Le FNS est d'avis que X doit non seulement prouver qu'il habite au Grand-Duché de Luxembourg, mais qu'il habite bien à l'adresse indiquée dans sa demande pour permettre au FNS de procéder à des contrôles réguliers. Le FNS aurait procédé à des contrôles de l'adresse en date des 7 juillet 2022, 9 et 11 août 2022, mais les agents du FNS n'auraient pas pu rencontrer X à l'adresse indiquée par lui. Lors d'un contrôle supplémentaire en janvier 2023, les agents n'auraient pas non plus pu le trouver à son adresse.

Les extraits bancaires versés par X ne contiendraient pas de transactions financières prouvant qu'il dépenserait son argent pour subvenir à ses besoins au Luxembourg. Il résulterait par ailleurs de la pièce 33 versée par le FNS que l'adresse [...] ne serait plus valable.

Le FNS estime en outre que les attestations testimoniales qui sont versées par X, ne seraient pas suffisamment précises pour prouver la résidence effective de X.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale tient tout d'abord à préciser que X doit prouver qu'il habite à l'adresse indiquée par lui à partir de sa demande du 5 octobre 2022.

Il verse tout d'abord une déclaration de D, propriétaire de la maison sise [...] confirmant que X séjourne gratuitement dans une chambre de sa maison. A cette déclaration est annexée un certificat établi par le même propriétaire le 28 septembre 2017 pour la même adresse. X verse encore un relevé d'identité bancaire portant la même adresse.

X remet en plus des attestations testimoniales de A (datées aux 13 juin 2023 et 28 juin 2023), de B (datées au 3 juillet 2023 et 22 juin 2023) et de C (datée au 23 juin 2023). Ces personnes attestent chaque fois que X habite à l'adresse [...] et ce depuis 2017.

Il verse par ailleurs des convocations de l'ADEM pour la période du 5 février 2020 au 19 juin 2023 et sur lesquelles figurent chaque fois l'adresse [...].

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale ne peut pas déduire de la pièce 33 du FNS que l'adresse [...] ne serait pas valable tel qu'invoqué par le FNS. Cette fiche « *données en provenance de la signalétique* » du Centre commun de la sécurité sociale, générée le 11 novembre 2022, indique à deux reprises comme adresse légale une fois sous la rubrique « *adresse légale* » avec la mention « *type RNPP : adresse habituelle* » et une fois sous la rubrique « *adresses éditées par l'Output Management System (OMS)* ».

X avait déjà indiqué la même adresse au moment de sa demande du 27 octobre 2017, adresse qu'il avait notamment prouvée par un certificat signé par le propriétaire de la maison, formulaire identique à celui qui est joint à la demande du 5 octobre 2022.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale constate en outre que le FNS a accepté que cette adresse constitue le domicile effectif de X jusqu'au 31 août 2022 alors que le FNS n'a pas réclamé le remboursement des montants versés au titre du RPGH pour la période du 1^{er} octobre 2017 jusqu'au 31 août 2022.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil supérieur de la sécurité sociale retient que X a rapporté la preuve qu'il réside effectivement à l'adresse [...] au moment de sa demande le 5 octobre 2022.

C'est partant à tort que la juridiction de première instance a déclaré non fondé le recours formulé par X contre la décision du 31 janvier 2023 du comité directeur du FNS qui lui a refusé sa demande en obtention du RPGH au motif qu'il ne remplit pas la condition de l'article 1 paragraphe 2 point d) de la Loi.

L'appel de X est partant fondé.

Le jugement entrepris est partant à réformer et il y a lieu de renvoyer le dossier au FNS en prosécution de cause.

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 de X recevable,

le dit fondé,

réformant,

dit que X a rapporté la preuve qu'il réside effectivement à l'adresse [...], au moment de sa demande le 5 octobre 2022,

renvoie le dossier au Fonds national de solidarité en prosécution de cause.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 27 juin 2024 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Michèle SUSCA, secrétaire.

Le Président,

Le Secrétaire,