

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du dix novembre deux mille vingt-cinq

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
Sandra KLAUNER,	secrétaire



ENTRE:

X, né le [...], actuellement détenu au Centre Pénitentiaire 3 [...],
appelant,
bénéficiaire de l'assistance judiciaire attribuée suivant courrier du 20 décembre 2024 du
Délégué du Bâtonnier à l'assistance judiciaire, comparant par FM Avocat, société à
responsabilité limitée, établie et ayant son siège social à Luxembourg, inscrite sur la liste V du
Barreau de Luxembourg, représentée aux fins de la présente procédure par Maître Frédéric
MIOLI, 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 Emeline DEQUEKER, avocat à la Cour, en remplacement de Maître
François REINARD, avocat à la Cour, les deux demeurant à Luxembourg.

Par requête parvenue au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 5 juin 2025, X a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 29 avril 2025, dans la cause pendante entre lui et le FONDS NATIONAL DE SOLIDARITE, 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 pure forme, le déclare non fondé et en déboute* ».

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 16 octobre 2025, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Frédéric MIOLI, pour l'appelant, entendu en ses conclusions.

Maître Emeline DEQUEKER, pour l'intimé, entendue 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 prise lors de sa séance du 30 octobre 2023, confirmant la décision présidentielle préalable du 22 août 2023, le Fonds national de solidarité (ci-après le FNS) a rejeté la demande de X en obtention de l'allocation de vie chère/prime énergie pour l'année 2023. La décision de refus repose sur le motif que l'assuré ne remplit pas la condition prévue à l'article 2 (1) b) du règlement du gouvernement en conseil du 25 novembre 2022 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2023, à savoir d'avoir résidé au Grand-Duché de Luxembourg pendant une période de référence de 12 mois en continu précédant le mois de l'introduction de la demande en obtention de l'allocation.

Par requête déposée en date du 13 décembre 2023 au siège du Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral), X a introduit un recours contre cette décision.

Par jugement du 29 avril 2025, le Conseil arbitral a déclaré le recours recevable, mais non fondé.

Pour statuer ainsi, la juridiction de première instance, après avoir analysé les différentes pièces qui lui ont été soumises, a retenu qu'il n'est pas établi que X résidait au Grand-Duché de Luxembourg du 8 février 2023 au 12 février 2023.

Par requête parvenue le 5 juin 2025 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, X a régulièrement interjeté appel du prédit jugement pour obtenir, par réformation du jugement entrepris, l'allocation de vie chère.

A l'appui de son appel, X affirme tout d'abord que la conclusion de la juridiction de première instance serait tout simplement kafkaïenne.

Il affirme ensuite qu'il se trouvait continuellement en détention, d'abord au Centre pénitentiaire de 1 (ci-après le CP1) du 28 septembre 2021 au 7 février 2023 pour être transféré ensuite au Centre pénitentiaire à 2 (ci-après le CP2) le 7 février 2023, où il aurait continué sa détention jusqu'au 11 septembre 2023. Il ne se serait donc pas baladé ailleurs pendant la période litigieuse.

Il n'aurait pas immédiatement bénéficié du régime de semi-liberté à CP 2, alors qu'à son arrivée au CP 2, il serait resté enfermé pour une période d'observation de plusieurs semaines.

X relève encore qu'il n'aurait pas été mis en mesure de fournir ses observations sur cette apparente discontinuité de quelques jours au mois de février 2023, alors qu'il aurait seulement découvert cette problématique dans le jugement attaqué. La juridiction de première instance aurait ainsi violé le principe du contradictoire en ne lui permettant pas de prendre position par rapport à cette problématique.

A l'audience des plaidoiries du 16 octobre 2025, le mandataire de X déclare que son mandant avait son séjour habituel au Luxembourg pendant la période litigieuse et il renvoie notamment à la définition de la résidence telle qu'elle est retenue par la loi sur les impôts.

Il se réfère ensuite à l'article 23 de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques qui règle les absences temporaires du territoire de la commune et qui dispose que « *l'absence temporaire du territoire de la commune ne constitue pas un changement de résidence habituelle* » et qu'en vertu du paragraphe (2) point (e) du même article, sont considérés comme temporairement absents, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires.

X ayant été incarcéré au Luxembourg pendant les 12 mois précédant sa demande, il remplirait bien la condition prévue par la loi. Le mandataire de l'appelant renvoie en outre à l'article 22 de la même loi qui dispose que « *une personne est présumée avoir sa résidence habituelle au lieu où elle réside de façon réelle et continue* ».

A la même audience, le mandataire du FNS demande la confirmation du jugement dont appel. Au moment de l'introduction de la demande, X aurait versé un certificat du CP2 qui comportait la date du début de sa détention au CP1 et non la date de la fin. Le certificat, établi par le CP1, aurait uniquement attesté une détention au CP1 à partir du 7 février 2023. Ensuite, suivant le document « *signalétique* » versé en pièce 7 et le certificat de résidence du CTIE versé en pièce 9, X n'aurait pas été inscrit au registre principal du registre national des personnes physiques (ci-après RPNI) pour la période du 16 juin 2022 au 13 février 2023. Suivant ces documents qui étaient à la disposition du FNS au moment de sa décision le 30 octobre 2023, X n'aurait pas séjourné au Luxembourg pendant cette période. En outre, il n'aurait pas rempli la condition prévue à l'article 2 (1) a) du règlement du gouvernement en conseil du 25 novembre 2022 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2023 pour ne pas avoir été inscrit au RPNI.

Dans sa réplique, le mandataire de X explique que son mandant était bien inscrit au RPNI et si pour des raisons inconnues, il avait été biffé du registre, l'administration aurait dû l'en avvertir auparavant, afin qu'il puisse régler sa situation pour rester inscrit au RPNI. Cette information ne lui aurait cependant jamais été communiquée.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

L'article 2 paragraphe (1) du règlement du gouvernement en conseil du 25 novembre 2022 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2023 dispose que :

« *Peut prétendre à l'allocation de vie chère et au complément, toute personne qui remplit les conditions suivantes :*

a) bénéficiaire d'un droit de séjour, être inscrite au registre principal du registre national des personnes physiques et résider effectivement au lieu où est établie sa résidence habituelle ;

b) avoir résidé au Grand-Duché de Luxembourg pendant une période de référence de 12 mois en continu précédant le mois de l'introduction de la demande en obtention de l'allocation et du complément auprès du Fonds national de solidarité ;

c) disposer seule ou ensemble avec les personnes qui vivent avec elle en communauté domestique au moment de l'introduction de la demande, d'un revenu annuel global inférieur aux limites fixées à l'article 3 ci-après ».

Le FNS a refusé l'allocation de vie chère au motif que X n'avait pas résidé au Grand-Duché de Luxembourg pendant 12 mois précédant le mois de sa demande.

Or, le Conseil supérieur de la sécurité sociale constate que X se trouvait incarcéré au CP2 du 28 septembre 2021 au 7 février 2023 et au CP1 du 7 février 2023 au 11 septembre 2023, tel qu'il résulte des deux certificats versés par X. Quant à l'argument du FNS tendant à dire que sur le certificat du CP2, à disposition du FNS au moment de la prise de décision, ne figurait pas la fin de sa détention, ne saurait être retenu comme motif ayant pu justifier le refus de l'attribution de l'allocation de vie chère. En effet, ce certificat du 30 septembre 2021 a été établi deux jours après le début de sa détention au CP2 et à un moment où il se trouvait encore incarcéré au CP2. Le greffe du CP2 ne pouvait donc pas indiquer la fin de sa détention au CP2. Au vu du fait que X avait également versé un certificat du greffe du CP1 attestant son incarcération au CP1 à partir du 7 février 2023, il aurait suffi au FNS de demander des précisions quant à la durée exacte de son incarcération au CP2.

X a ainsi résidé au Grand-Duché de Luxembourg pendant une période de référence de 12 mois en continu précédant le mois de l'introduction de sa demande le 17 mai 2023, alors qu'il était détenu en continu du 28 septembre 2021 au 11 septembre 2023 dans une prison au Luxembourg.

C'est partant à tort que le FNS a motivé son refus par le non-respect par le demandeur de la condition prévue à l'article 2 paragraphe (1) b) du règlement du gouvernement en conseil du 25 novembre 2022 précité.

A l'audience des plaidoiries le FNS invoque pour la première fois le fait que X n'aurait pas non plus été inscrit au RPNI et n'aurait donc pas respecté la condition prévue à l'article 2 (1) a) du règlement du gouvernement en conseil du 25 novembre 2022 précité, de sorte que le rejet de la demande du 17 mai 2023 serait justifié.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale constate que suivant les propres pièces versées par le FNS, X était bien inscrit au RPNI le 17 mai 2023 puisqu'il avait sa résidence, suivant le certificat établi par le CTIE, à [...] à partir du 13 février 2023.

X remplissait donc bien la condition d'être inscrit au RPNI et le refus du FNS ne pouvait donc pas non plus être motivé par le non-respect de cette condition.

Au vu des développements qui précèdent, le recours de X est fondé et il y a lieu, par réformation du jugement dont appel, de dire que X remplit les conditions prévues à l'article 2 (1) a) et b) du règlement du gouvernement en conseil du 25 novembre 2022 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2023.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

déclare l'appel recevable,

le dit fondé,

partant, réforme le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 29 avril 2025 ;

dit que X remplit les conditions prévues à l'article 2 (1) a) et b) du règlement du gouvernement en conseil du 25 novembre 2022 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2023 ;

renvoie le dossier en prosécution de cause devant le FONDS NATIONAL DE SOLIDARITE.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 10 novembre 2025 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Kevin PIRROTTE, secrétaire.

Le Président,

Le Secrétaire,