

## CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du sept novembre deux mille seize

### Composition:

M.	Pierre Calmes, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Mme	Carine Flammang, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme	Michèle Raus, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
M.	Francesco Spagnolo,	secrétaire



### ENTRE:

X, né le [...], demeurant à [...],  
appelant,  
assisté de Maître Arthur Schuster, avocat, Luxembourg, en remplacement de Maître Edmond Dauphin, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

### ET:

l'Etat luxembourgeois, représenté par Monsieur le Ministre d'Etat, dont les bureaux sont établis à Luxembourg, 4, rue de la Congrégation,  
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 31 décembre 2015, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 10 novembre 2015, dans la cause pendante entre lui et l'Etat luxembourgeois, et dont le dispositif est conçu comme suit: Par ces motifs, le Conseil arbitral, statuant contradictoirement et en premier ressort, dit que la décision ordonnant la rupture du délibéré était légalement justifiée; dit qu'il n'y a pas lieu à annulation de la décision ordonnant la rupture du délibéré; déclare le recours introduit par X recevable; dit que la question préjudicielle de la conformité de l'article 12, alinéa 2, de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti à l'article 10bis de la Constitution telle que soulevée par le requérant n'est pas nécessaire pour toiser le litige et est par ailleurs dénuée de tout fondement; dit que l'obligation légale pour le bénéficiaire de l'indemnité d'insertion au sens de l'article 17 de la loi modifiée du 29 avril 1999 de demander une autorisation préalable de pouvoir s'absenter de son domicile pendant plus de cinq jours, respectivement pour tout séjour à l'étranger, n'est contraire ni aux articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, ni au Protocole n° 12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ou à « *d'autres dispositions de la même Convention, sinon de la Constitution* », à l'article 2, al. 1, du Protocole n° 4 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ou à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; déclare le recours non fondé; partant en déboute et confirme la décision de la Commissaire de Gouvernement à l'action sociale du 29 août 2014.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 24 octobre 2016, à laquelle Monsieur le président fit le rapport oral.

Maître Arthur Schuster, pour l'appelant, versa une note de plaidoiries et en donna lecture.

Maître François Reinard, pour l'intimé, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 10 novembre 2015.

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 29 août 2014, le commissaire de gouvernement à l'action sociale a retiré à X le droit à l'indemnité d'insertion et le droit à l'allocation complémentaire avec effet à compter de la notification de la décision, au motif que X ne s'était pas présenté le 25 août 2014 à l'entretien auquel il avait été invité et qu'il n'avait fourni aucune explication pour justifier cette absence.

Le 1<sup>er</sup> octobre 2014 X a été informé que le comité-directeur du Fonds national de solidarité (FNS) avait en date du 29 septembre 2014 décidé qu'il n'avait plus droit au paiement de l'allocation complémentaire. La décision du 29 septembre 2014 n'est cependant pas versée.

En date du 10 octobre 2014 X a introduit un recours contre ces deux décisions au motif que pendant la période litigieuse, il était en congé dûment autorisé par la direction du centre socio-éducatif auprès duquel il suivait une activité d'insertion depuis 2008, avec la précision, qu'il avait suivi pour l'autorisation de prendre congé, la même procédure que les années précédentes.

Par jugement du 10 novembre 2015, le Conseil arbitral de la sécurité sociale a tout d'abord décidé qu'il n'y avait pas lieu d'annuler la décision du Conseil arbitral du 31 août 2015 ayant ordonné la rupture du délibéré, a déclaré le recours de X recevable, a dit qu'il n'y avait pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle pour violation de l'article 10bis de la Constitution, alors que l'article 12, alinéa 2 de la loi du 29 avril 1999 n'était pas discriminatoire dans la mesure où il s'applique à tous les bénéficiaires d'une indemnité d'insertion, a dit que l'obligation légale pour le bénéficiaire de l'indemnité d'insertion de demander une autorisation préalable, n'était contraire ni aux articles 8 et 14 de la CEDH, ni aux Protocoles n° 4 et n° 12 de la CEDH, ni à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et, finalement, a dit le recours non fondé.

Le premier juge a retenu plus particulièrement, d'une part, que le contrat d'insertion professionnel que le requérant a conclu le 19 décembre 2013 stipule que ce dernier doit rester disponible pour le marché de l'emploi, qu'il doit s'inscrire à l'ADEM et être prêt à accepter tout emploi lui étant proposé et qu'il doit demander une autorisation préalable au Service régional d'action sociale (SRAS) pour toute absence de son domicile dépassant la durée de 5 jours et qu'il doit demander une autorisation préalable au FNS pour tout séjour à l'étranger et, d'autre part, que l'article 15 de la loi du 29 avril 1999 dispose que si le bénéficiaire de l'indemnité d'insertion ne respecte pas le contrat d'insertion, un avertissement lui est notifié et qu'en cas de refus d'obtempérer à cet avertissement, il peut perdre le droit à l'indemnité d'insertion et le cas échéant le droit à l'allocation complémentaire. Le premier juge a constaté que X n'avait pas obtempéré à un avertissement qui lui avait été envoyé le 5 août 2014 en raison du fait qu'il n'était plus inscrit à l'ADEM et qu'il n'a pas réagi à une invitation à un entretien avec le commissaire de gouvernement à l'action sociale pour le 25 août 2014, qu'il n'avait pas averti ni le SRAS ni le FNS de son congé et a fortiori qu'il n'avait pas obtenu une autorisation du SRAS et du FNS pour ce congé, de sorte que la décision du commissaire de gouvernement était conforme aux textes de loi.

Par requête déposée le 31 décembre 2015 X a régulièrement fait interjeter appel contre le jugement du 10 novembre 2015 en reprenant l'argumentaire relatif à la violation des dispositions de la CEDH et de l'article 45 de la Charte de l'EU et de l'article 20, § 2, a) du Traité de fonctionnement de l'UE, sans expliquer cependant in concreto dans quelle mesure il y aurait eu violation de ces dispositions et en donnant à considérer que la faute reprochée à l'appelant et qui a donné lieu à l'avertissement prévu à l'article 15 de la loi du 29 avril 1999, à savoir la désaffiliation auprès de l'ADEM, n'était pas donnée alors qu'il résulte du courrier de l'ADEM du 15 décembre 2014 que le dossier de l'appelant avait été redressé. L'appelant demande dès lors la réformation de la décision entreprise.

Par note de plaidoirie versée à l'audience du 24 octobre 2016, l'appelant reproche à l'intimé de ne pas avoir versé de note de plaidoirie écrite et demande à l'intimé la production d'un tel écrit, sinon l'appelant se verrait privé d'un procès équitable au sens de l'article 6.1 de la CEDH. L'appelant soutient encore dans cette note de plaidoirie qu'il résulterait de sa carte de présentation ADEM que son inscription comme demandeur d'emploi n'aurait jamais été interrompue. Pour le surplus l'appelant réitère ses arguments développés dans l'acte d'appel en y ajoutant une violation de la Convention internationale des droits de l'enfant et il renvoie aux « *écrits versés en première instance* ».

L'intimé demande la confirmation de la décision entreprise.

Il y a tout d'abord lieu de rappeler que les débats devant le Conseil supérieur sont oraux conformément aux articles 4 et 24 du règlement grand-ducal du 24 décembre 1993. Il en résulte qu'il n'existe aucune obligation pour l'intimé de verser une note de plaidoirie, tout comme il n'existe aucun droit acquis pour aucune des parties de verser une telle note si le Conseil supérieur ne l'a pas demandée.

Par ailleurs, il résulte implicitement des dispositions de l'article 586 du NCPC, applicable devant le Conseil supérieur conformément à l'article 29 du règlement précité en l'absence de dispositions spécifiques, que la partie appelante doit formuler expressément ses moyens d'appel lors de l'audience devant le Conseil supérieur et elle ne peut pas se contenter de renvoyer aux notes versées en première instance.

Il est constant en cause qu'X a signé le 19 décembre 2013 un contrat d'insertion avec le Service national d'action sociale qui prévoit que pour toute absence du domicile dépassant la durée de 5 jours ouvrables il doit demander une autorisation préalable auprès du Service régional d'action sociale compétent ainsi qu'une autorisation préalable pour tout séjour à l'étranger auprès du FNS. Le même jour X a signé une convention avec le Service national d'action sociale, suivant lequel il est affecté au centre socio-éducatif de l'Etat dans le cadre de son activité d'insertion professionnelle. Le directeur du centre socio-éducatif lui a accordé un congé de 30 jours pour la période du 22 juillet au 3 août 2014.

Le 5 août 2014 X s'est vu adresser un avertissement au motif qu'il n'était plus inscrit à l'ADEM, avec prière de remettre une preuve de son inscription pour le 15 août 2015. Le 19 août 2014 X a été convoqué à un entretien pour le 25 août 2014. Par décision du commissaire de gouvernement en date du 29 août 2014 il a été mis fin à l'indemnité d'insertion et à l'allocation complémentaire en raison du fait qu'X ne s'était pas présenté à l'entretien du 25 août 2014 et qu'il n'a fourni aucune information susceptible de justifier son absence. Le 10 septembre 2014 Monsieur Georges KIRSCH, chargé de mission auprès de l'ADEM informe Monsieur Laurent BAULER, chargé d'administration auprès du Service national d'action sociale, que le dossier d'X qui avait été clôturé en été, avait été ré-ouvert par l'agent en charge du dossier, de sorte que son dossier était toujours « *actif* » et que les informations fournies à Monsieur Laurent BAULER étaient correctes le 25 août 2014, « *mais ne le sont hélas plus aujourd'hui* », et que dès lors cette ré-ouverture de l'ancien dossier couvre en principe toute la période. X s'est vu adresser le 15 décembre 2014 un courrier de la part de Monsieur Pierre SCHLOESSER, conseiller de direction 1<sup>re</sup> classe auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi, qui l'informe que son dossier « *a été redressé* ». Finalement il convient de constater que X est resté en défaut d'établir qu'il avait demandé au le Service régional d'action sociale et au FNS une autorisation de congé.

Il résulte de tout ce qui précède qu'X s'est vu infliger la sanction facultative prévue par l'article 15 de la loi du 29 avril 1999, non pas en raison du fait qu'il était parti en congé sans demander les autorisations requises auprès des organismes sociaux, mais en raison du fait qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien du 25 août 2014.

Il résulte également de ce qui précède qu'X n'a pas pu se rendre à cet entretien parce qu'il n'a pas reçu la convocation, alors qu'il se trouvait en congé, congé dont le commissaire de gouvernement ignorait tout.

Se pose dès lors incidemment la question si X pouvait se voir imposer par la signature du contrat d'insertion l'obligation de demander au Service régional d'action sociale et au FNS une autorisation pour se rendre à l'étranger.

Il est tout d'abord évident qu'il n'était absolument pas interdit à X de se rendre à l'étranger. Il devait seulement, s'il voulait continuer à bénéficier de l'indemnité d'insertion et à l'allocation complémentaire, demander une autorisation non seulement à l'organisme d'affectation (ce qu'il a fait), mais également au Service régional d'action sociale et au FNS (ce qu'il ne prouve pas avoir fait). Il en résulte que l'appelant et sa famille sont restés libres d'aller et venir à leur guise. Le non-respect de ses obligations contractuelles exposait l'appelant à des sanctions, de la même façon que tout salarié s'expose à des sanctions, s'il part en congé sans avoir obtenu une autorisation préalable de son employeur. L'appelant restait par ailleurs libre

de ne pas respecter ses engagements contractuels et aucune loi ne lui interdisait de se rendre à l'étranger, comme veut le faire croire l'appelant. Il en résulte que les articles de la CEDH, du PIDC, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et du TFUE, visés dans l'acte d'appel concernant la liberté de circuler et le droit à la protection de la vie privée n'ont pas été violés.

Par conséquent, X a été convoqué à un entretien pendant le mois d'août 2014 alors qu'il était en congé, parce que le Service régional d'action sociale et le FNS n'avaient pas été dûment avertis de ce congé. L'avertissement du 5 août 2014 et l'entretien du 25 août 2014 avaient pour objet le fait que X n'était plus inscrit comme demandeur d'emploi. Il résulte cependant du courrier électronique du 10 septembre 2014 et du courrier du 15 décembre 2014, cités ci-avant, que pour une raison que le Conseil supérieur ignore, le dossier de l'appelant a été redressé. Dès lors l'avertissement et l'entretien auxquels X n'a pas donné suite, sont entretemps sans objet. Le seul fait qu'X n'a pas réagi à un avertissement et à une convocation à un entretien, dont il résulte à l'heure actuelle qu'ils étaient sans objet, n'est pas de nature à justifier la sanction facultative de l'article 15 (2) de la loi du 29 avril 1999.

L'appel est dès lors fondé de sorte qu'il y a lieu de réformer la décision entreprise et de dire que la sanction qui a été prononcée le 29 août 2014 était en tout état de cause injustifiée.

### Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral de son président,

reçoit l'appel,

le dit fondé,

réformant,

dit que la sanction prononcée par décision du 29 août 2014 n'était pas justifiée,

renvoie l'affaire pour régularisation devant l'Etat.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 7 novembre 2016 par Monsieur le Président Pierre Calmes, en présence de Monsieur Francesco Spagnolo, secrétaire.

Le Président,  
signé: Calmes

Le Secrétaire,  
signé: Spagnolo