

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du trois juillet deux mille dix-sept

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. Gilles Cabos, conseiller juridique, Luxembourg,	assesseur-employeur
M. Jean-Claude Delleré, délégué permanent, Lannen,	assesseur-assuré
Mme Iris Klaren,	secrétaire



ENTRE:

X, née le [...], demeurant à [...],
appelante et intimée sur incident,
comparant en personne;

ET:

l'Office social commun dont la commune siège est Y, établi à [...], représenté par le président
de son conseil d'administration actuellement en fonction,
intimé et appelant sur incident,
comparant par Monsieur A, président du conseil d'administration.

Par lettre déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 17 février 2017, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 5 janvier 2017, dans la cause pendante entre elle et l'Office social commun dont la commune siège est Y, et dont le dispositif est conçu comme suit: Par ces motifs, le Conseil arbitral, statuant contradictoirement et en premier ressort, déclare le recours recevable, mais non fondé.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 19 juin 2017, à laquelle Monsieur le président fit le rapport oral et invita les parties à prendre position quant à la question de savoir si le courrier litigieux du 5 juillet 2016 constituait une décision susceptible de recours au sens de la loi

Madame X fut entendue en ses explications.

Monsieur A, pour l'intimé, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 5 janvier 2017 et maintint le moyen tiré de l'irrecevabilité du recours tel que soulevé en première instance.

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 courrier recommandé du 5 juillet 2016 A en sa qualité de président de l'Office social de Y, écrit à Maître Laurent Backes, que l'assistante sociale B n'avait pas de comptes à lui rendre, que les aides sociales n'avaient pas été refusées à X, mais que jusqu'à présent cette dernière avait refusé de se présenter aux rendez-vous fixés par l'Office social et qu'elle a en outre refusé de signer une convention de collaboration avec l'Office social. Le susdit courrier contient encore les passages suivants : « (...) nous avons décidé que Madame X devra prendre un rendez-vous avec notre président qui sera accompagné d'une assistante sociale de notre choix, faute de quoi son dossier restera en suspens » et « Vous avez naturellement la possibilité de faire recours contre notre décision au Conseil arbitral ».

L'Office social Y ayant soulevé en première instance l'irrecevabilité du recours au motif que le courrier du 5 juillet 2016 ne constituerait pas une décision, le Conseil arbitral de la sécurité sociale a, par jugement du 5 janvier 2017, dit que le courrier du 5 juillet 2016, adressé à Maître Backes, était bien une décision, contre laquelle il existait un recours au vu de l'article 26 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.

Quant au fond, le Conseil arbitral a jugé le recours de X contre la « décision » recevable mais non fondé, au motif que l'Office social avait agi en conformité avec la loi du 18 décembre 2009 et plus particulièrement avec son article 7 qui dispose qu'en contrepartie de l'aide sociale accordée, l'Office social était en droit de demander une participation active de la part du bénéficiaire aux mesures destinées à rétablir son autonomie ainsi que conformément aux dispositions de l'article 8 du règlement d'exécution du 8 novembre 2010, suivant lequel l'Office social devait inciter le demandeur à toutes les mesures permettant d'améliorer sa situation individuelle.

Le 17 février 2017 appel a été régulièrement interjeté par X contre le jugement du 5 janvier 2017 au motif que la décision de l'Office social Y du 5 juillet 2016 lui porterait préjudice dans la mesure où la décision litigieuse ne serait pas « recevable » pour ne pas avoir été prise par l'intégralité des membres composant l'Office social, et qu'en outre la convention de collaboration litigieuse ne serait pas dans son intérêt.

L'intimé demande la confirmation de la décision entreprise.

A l'audience du 19 juin 2017 le Conseil supérieur de la sécurité sociale a, conformément aux dispositions de l'article 65 du nouveau code de procédure civile, invité les parties à prendre position quant à la question de savoir si le courrier litigieux du 5 juillet 2016 constituait une décision susceptible de recours au sens de la loi. Sur ce, la partie intimée, l'Office social Y, représenté par son président conformément à l'article 16 alinéa 2 de la loi du 18 décembre 2009, a déclaré réitérer le moyen tiré de l'irrecevabilité du recours tel que soulevé en première instance et il a interjeté appel incident de ce chef contre le jugement entrepris. La partie appelante n'a pas pris position sur la question soulevée d'office par le Conseil supérieur de la sécurité sociale.

Quant à l'appel incident de l'Office social Y :

L'appel incident est recevable pour être conforme à l'article 571, alinéa 3 du nouveau code de procédure civile.

La loi du 18 décembre 2009 dispose notamment ce qui suit :

« Art. 24.

La personne dans le besoin s'adresse à l'office de la commune où elle a son domicile. Un règlement grand-ducal fixe les procédures en rapport avec le dépôt et le traitement des demandes d'aide. Il détermine les modalités d'établissement et le contenu minimal des dossiers.

Art. 25.

La décision du conseil d'administration ainsi que la décision du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel par lui délégué, visée à l'article 18, sont précédées, sauf urgence, d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face.

L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer l'office de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est accordée. Ces informations sont fixées par écrit, datées et signées par l'intéressé.

Les informations fournies, ainsi que l'enquête sociale établie par un travailleur social de l'office, servent de base aux décisions à prendre et font foi jusqu'à preuve du contraire.

Art. 26.

Tout requérant de l'aide sociale dispose d'un droit de recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. La procédure à suivre et les frais de justice sont régis par le règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du code des assurances sociales, la procédure à suivre devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales, ainsi que les délais et frais de justice. »

Le règlement d'exécution du 8 novembre 2010 dispose notamment ce qui suit :

« Art. 10.

L'office social ou l'organisme auquel la gestion du service est confiée conformément au 3^e alinéa de l'article 19 de la loi du 18 décembre 2009 veille qu'avec l'aide du demandeur d'aide sociale un formulaire reprenant ses noms et prénoms, son matricule ou sa date de naissance, son adresse, son état civil et l'objet de sa demande soit rempli.

Le demandeur devra produire toutes les pièces nécessaires pour l'instruction de sa demande.

L'office social procède à toutes les recherches lui permettant d'avoir une vue aussi complète que possible de la situation du demandeur et des moyens à disposition pour apporter une réponse appropriée à la demande. A cet effet, des enquêtes sociales peuvent être effectuées et des documents supplémentaires peuvent être demandés. L'enquête sociale devra permettre d'évaluer la situation du demandeur et de proposer les mesures pouvant conduire à une amélioration.

L'enquête sociale, les renseignements fournis par le demandeur, ainsi que toutes les pièces justificatives sont conservés dans un dossier social individuel établi au nom du demandeur.

Si toutes les pièces nécessaires à l'instruction de la demande sont rassemblées, le formulaire est daté et signé par les deux parties. Le demandeur est informé sur les procédures et sur les droits auxquels il peut prétendre. A partir de l'inscription au registre des demandes, la demande est réputée valablement déposée et doit être soumise au conseil d'administration.

Art. 11.

Toutes les demandes d'aide qui donnent lieu à l'établissement d'un formulaire prévu à l'article 10, sont inscrites par ordre chronologique dans un dossier central, appelé registre des demandes. Le registre et les informations recueillies sur le nombre de passages de clients seront rassemblés annuellement dans un rapport d'activités à transmettre au conseil d'administration de l'office social.

Art. 12.

Le conseil d'administration est tenu de fournir une décision motivée au demandeur dans les 25 jours ouvrables qui suivent le dépôt de la demande.

Chaque décision du conseil d'administration est notifiée par lettre recommandée au demandeur ou par lettre lui remise en mains propres. Dans ce dernier cas, le demandeur signe un accusé de réception.

En cas d'urgence, le président du conseil d'administration de l'office social ou son délégué prennent sans délais les décisions qui s'imposent au vu de la situation du demandeur. Ultérieurement, une enquête sociale ou des pièces justificatives pourront être demandées. »

Il en résulte que peuvent faire l'objet d'un recours conformément à l'article 26 de la loi du 18 décembre 2009 devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale, les décisions du conseil d'administration de l'Office social et exceptionnellement les décisions prises en cas d'urgence par son président ou son remplaçant, sur les demandes d'aide présentées sur le formulaire prévu à l'article 10 du règlement d'application, signé par les parties (demandeur et Office social).

Ces décisions motivées du conseil d'administration doivent être notifiées par lettre recommandée au demandeur conformément à l'article 12 du règlement d'exécution.

Le courrier litigieux du 5 juillet 2016, adressé par le président de l'Office social Y au mandataire de X en réponse à un courrier de ce dernier daté du 22 juin 2016 est conçu comme suit :

« Maître,

En ma qualité de président de l'Office Social Y, je vous informe que Madame B, assistante sociale, n'a pas de comptes à vous rendre. Seul le Conseil d'administration a le droit et l'obligation de communiquer des décisions prises dans nos réunions.

Par ailleurs, nous n'avons pas refusé des aides sociales à Madame X. Toute allégation contraire est fausse.

Il faut savoir qu'afin de pouvoir profiter des aides sociales, il y a des règles à respecter. Malheureusement, Madame X ne se tient à aucune de ces règles et harcèle par-dessus nos assistantes.

Nous lui avons à plusieurs reprises offert des rendez-vous avec :

- Madame B, assistante sociale,
- Madame C, assistante sociale,
- Monsieur D, directeur-adjoint Solidarité nationale et responsable des Services Sociaux de la Croix-Rouge luxembourgeoise et
- moi-même comme président de l'Office social.

Or, Madame X a préféré ne pas venir à un seul des rendez-vous, ceci bien-sûr sans annulation ou excuses. Plutôt, elle voyait plus opportun de se promener devant la porte d'entrée de nos bureaux, ainsi que de la maison privée (!) de Madame B, pour pouvoir se plaindre par après de la mauvaise gestion de son dossier.

Nous avons entamé une dernière initiative en avril 2015 pour signer une convention de collaboration entre Madame X et notre Office Social. Cette convention nous fût retournée sans signature de la part de Madame X, mais avec des remarques déplaisantes.

A la vue de tous ces éléments, nous avons décidé que Madame X devra prendre un rendez-vous avec notre président qui sera accompagné d'une assistante sociale de notre choix, faute de quoi son dossier restera en suspens.

Vous avez naturellement la possibilité de faire recours contre notre décision au Conseil Arbitral.

Pour conclure, j'attendrai donc des propositions de dates entre notre Office Social et Madame X.

Veillez agréer, Maître, l'expression de nos sentiments distingués. »

Il faut se rendre à l'évidence qu'en l'occurrence, à la date du 5 juillet 2016, aucune décision n'a été prise par le conseil d'administration (ni par le président ou son remplaçant dans l'urgence) sur une demande d'aide sociale telle que prévue à l'article 10 du règlement d'exécution, ayant donné lieu à une enquête sociale se terminant par un diagnostic au sens de l'article 25 de la loi du 18 décembre 2009, X ayant toujours refusé de se présenter aux rendez-vous fixés par l'Office social. Le président de l'Office social s'est limité dans ledit courrier à expliquer à Maître Backes, que le dossier de X était resté en suspens en raison du fait que cette dernière a toujours refusé de se présenter aux rendez-vous qui lui ont été fixés par les collaborateurs de l'office social.

En tout état de cause le courrier adressé par le président de l'Office social à Maître Backes, ne peut pas être considéré comme une décision motivée du conseil d'administration sur une demande d'aide sociale présentée dans les formes prévues à l'article 10 du règlement d'exécution, qui aurait été adressée à la demanderesse tel que prévu à l'article 12 du règlement d'application.

Il y a partant lieu de dire, par réformation de la décision entreprise, que le courrier du 5 juillet 2016 adressé à Maître Backes n'est pas une décision au sens de l'article 25 de la loi précitée, ouvrant un droit de recours au sens de l'article 26 de cette même loi.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du président,

reçoit l'appel principal et l'appel incident,

dit fondé l'appel incident,

réformant,

dit que le courrier du 5 juillet 2016 adressé par le président de l'Office social Y au mandataire de X ne constitue pas une décision susceptible de recours par cette dernière,

dit le recours de X contre « *la décision du 5 juillet 2016* » formé devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale irrecevable,

dit non fondé l'appel principal.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 3 juillet 2017 par Monsieur le Président Pierre Calmes, en présence de Madame Iris Klaren, secrétaire.

Le Président,
signé: Calmes

Le Secrétaire,
signé: Klaren