

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt-six avril deux mille dix-huit

Composition:

Mme Odette Pauly, président de chambre à la Cour d'appel,	présidente ff
Mme Marie-Laure Meyer, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme Mylène Regenwetter, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
M. Francesco Spagnolo,	secrétaire



ENTRE:

X, né le [...], demeurant à [...],
appelant,
comparant par Maître Miloud Ahmed-Boudouda, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

ET:

le Fonds national de solidarité, établi à Luxembourg,
représenté par le président de son comité-directeur actuellement en fonction,
intimé,
comparant par Maître François Reinard, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

Les faits et rétroactes de l'affaire se trouvent exposés à suffisance de droit dans les arrêts du Conseil supérieur de la sécurité sociale des 17 octobre 2014 et 3 novembre 2016 et l'arrêt de la Cour de cassation du 30 novembre 2017.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 29 mars 2018, à laquelle le rapporteur désigné, Madame Mylène Regenwetter, fit l'exposé de l'affaire.

Maître Miloud Ahmed-Boudouda, pour l'appelant, conclut à l'octroi du revenu minimum garanti.

Maître François Reinard, pour l'intimé, se rapporta en ordre principal à prudence de justice quant à la validité du motif du refus; en ordre subsidiaire et quant au fond, il conclut au renvoi de l'affaire devant le comité directeur du Fonds national de solidarité pour lui permettre de vérifier les autres conditions d'attribution; en ordre plus subsidiaire, il conclut à voir déclarer l'appel non fondé.

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:

Le 23 janvier 2012, X a saisi le Fonds national de solidarité (ci-après le FNS) d'une demande en obtention de l'allocation complémentaire prévue par la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Suivant jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 22 novembre 2013, confirmant une décision du comité directeur du FNS du 30 mars 2012, cette demande a été rejetée au motif que l'impossibilité pour le requérant d'exercer son activité professionnelle était due à son propre fait alors qu'il s'est vu refuser son inscription au tableau des avocats du barreau de Luxembourg pour défaut d'honorabilité suivant décision du Conseil de l'ordre des avocats de Luxembourg lui notifiée le 22 février 2011, et que ce refus d'inscription était à assimiler à un licenciement avec effet immédiat pour faute grave justifiant le rejet de la demande en application de l'article 3 (1) b de la loi précitée.

Statuant sur l'appel dirigé contre ce jugement par X, le Conseil supérieur de la sécurité sociale, suivant arrêt du 17 octobre 2014, a sursis à statuer en attendant la décision définitive à prendre par le Conseil disciplinaire et administratif d'appel quant au fond de la demande en inscription au tableau des avocats du barreau de Luxembourg.

Suivant arrêt du 2 février 2016, le Conseil disciplinaire et administratif d'appel a déclaré non fondé le recours introduit par X contre la décision du Conseil de l'ordre des avocats de Luxembourg refusant son inscription au tableau des avocats.

Suivant arrêt du 3 novembre 2016, le Conseil supérieur de la sécurité sociale a confirmé le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 22 novembre 2013. Par mémoire signifié le 23 janvier 2017 et déposé le 24 janvier 2017 au greffe de la Cour supérieure de justice, Maître Miloud AHMED-BOUDOUDA, avocat à la Cour, agissant au nom et pour le compte de X, a introduit un pourvoi en cassation contre cet arrêt.

L'unique moyen de cassation est « *tiré de la mauvaise application, sinon interprétation de l'article 3 (1) b de la loi modifiée du 29 avril 1999, portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, selon lequel « Art. 3 (1) Ne peut prétendre aux prestations de la présente loi, la personne qui : b) a été licenciée pour faute grave »* ».

A l'appui du moyen de cassation, le demandeur fait grief à l'arrêt entrepris d'avoir, pour confirmer le jugement de première instance en ce qu'il a considéré que le refus opposé à la demande de X en attribution de l'allocation complémentaire était justifié, retenu que l'impossibilité de celui-ci d'exercer sa profession d'avocat au Luxembourg pour défaut d'honorabilité était due à son propre fait et s'assimilait au motif de refus prévu par la loi d'un licenciement avec effet immédiat pour faute grave.

Le demandeur en cassation fait valoir que la disposition de l'article 3 (1) b) de la loi modifiée du 29 avril 1999, en ce qu'elle vise un licenciement, partant « *la mesure par laquelle, agissant de manière unilatérale, un employeur met fin au contrat de travail qui le lie à un salarié* »¹ est inapplicable à un travailleur indépendant. Il soutient que si la loi ne contient pas les dispositions adéquates afin de régler les demandes d'allocations complémentaires des indépendants ou ex-indépendants, il n'appartiendrait pas au Conseil supérieur de la sécurité sociale de pallier aux carences de la loi au moyen d'une interprétation extensive de la loi.

Dans son arrêt du 30 novembre 2017 la Cour de cassation a cassé et annulé l'arrêt rendu le 3 novembre 2016 par le Conseil supérieur de la sécurité sociale en se prononçant comme suit :

Vu l'article 3, paragraphe 1, lettre b), de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti ;

Attendu qu'il résulte des modifications apportées à l'article 3, paragraphe 1, de la loi précitée que le législateur, en augmentant à différentes reprises le nombre des cas d'exclusion du bénéfice des prestations prévues par la loi, a édicté des hypothèses d'exclusion particulières, sans instituer un principe général d'exclusion ; que les cas d'exclusion de l'article 3, paragraphe 1, de la loi, y compris donc celui prévu à la lettre b), sont par conséquent à interpréter restrictivement ;

Qu'en assimilant l'indépendant qui s'est vu refuser par sa faute l'accès à une profession réglementée et qui a ainsi été privé de la possibilité de se procurer des revenus au salarié licencié pour faute grave qui a ainsi perdu une source de revenus existante, le Conseil supérieur de la sécurité sociale a partant violé la disposition visée au moyen ;

Qu'il en suit que l'arrêt encourt la cassation ;

et elle a renvoyé les parties devant le Conseil supérieur de la sécurité sociale, autrement composé.

¹ Mémoire de cassation p. 3, alinéa 8.

Il y a partant lieu, après l'arrêt de cassation intervenu, de statuer sur le mérite de l'appel interjeté par X.

À l'audience, l'appelant a conclu au bien-fondé de son appel et a estimé qu'il appartient désormais au Conseil supérieur de décider que X a droit aux allocations complémentaires dans la mesure où toutes les conditions dans son chef se trouvent remplies.

L'intimé, tout en admettant que la Cour de cassation a décidé que le motif avancé du licenciement pour faute grave n'est pas applicable à la situation juridique de X, donne à considérer qu'il n'appartient pas au Conseil supérieur de toiser la demande en attribution des allocations complémentaires mais au FNS et que le dossier doit lui être renvoyé à cette fin notamment pour procéder aux vérifications qui s'imposent dont les conditions générales d'ouverture.

L'article 3 (1) de la loi modifiée du 29 avril 1999 précité est de la teneur suivante :

« *Ne peut prétendre aux prestations de la présente loi, la personne qui:*

- a) a abandonné ou réduit de plein gré son activité professionnelle;*
- b) a été licenciée pour faute grave;*
- c) a refusé de participer à une mesure d'insertion professionnelle organisée par l'Agence pour le développement de l'emploi ou l'a abandonnée;*
- d) a perdu le bénéfice de l'indemnité de chômage en raison de son refus d'accepter un emploi à elle assigné par l'Agence pour le développement de l'emploi;*
- e) fait l'objet d'une mesure de détention préventive ou d'une peine privative de liberté, sauf pendant la période où elle est soumise au régime de la semi-liberté tel que prévu aux articles 3 à 5 de la loi du 26 juillet 1986 relative à certains modes d'exécution des peines privatives de liberté ou qu'elle bénéficie d'une suspension de la peine telle que prévue à l'article 10 de cette même loi;*
- f) bénéficie d'un congé sans solde ou d'un congé pour travail à temps partiel, soit dans le secteur public, soit dans le secteur privé;*
- g) qui a fait une déclaration incomplète ou inexacte au Fonds. »*

L'ensemble de ces hypothèses traduisent la volonté du législateur d'éviter que le revenu minimum garanti ne soit abusivement utilisé à des fins autres que celles pour lesquelles il a été créé.

Il résulte des travaux parlementaires que la loi modifiée du 29 avril 1999 poursuit un double objectif, à savoir conférer aux personnes qui, pour quelque raison que ce soit, ne sont pas à même de vivre des fruits de leur travail, le droit d'accéder à une qualité de vie minimale qui varie en fonction de la richesse de la société et procurer un travail à ceux qui sont aptes à travailler mais qui se trouvent plus ou moins durablement privés d'un emploi². Le texte différencie entre deux prestations bien distinctes du revenu minimum garanti, l'indemnité d'insertion et l'allocation complémentaire. La première est destinée à conférer aux personnes aptes au travail et prêtes à signer un contrat d'insertion, un travail rémunéré et l'affiliation concomitante aux assurances sociales. La deuxième prestation est réservée aux requérants âgés de plus de soixante ans, ainsi qu'à ceux qui ont moins de soixante ans mais qui, par suite

² Trav. parl. n° 4229, Exposé des motifs, 1. Considérations générales, p. 2.

de maladie ou d'infirmité, ne sont pas en état de gagner leur vie dans les limites de la présente loi³.

Il est rappelé qu'en l'espèce, le demandeur réclame l'octroi de l'allocation complémentaire.

Si l'article 2 de la loi modifiée du 29 avril 1999 fixe les conditions de résidence, d'âge et de ressources pour pouvoir prétendre aux prestations de la loi, il résulte de l'économie de l'article 3 que celui-ci entend exclure du bénéfice de ces prestations les personnes que l'on considère comme ne méritant pas ces prestations compte tenu de leur propre comportement.

Sont ainsi exclues les personnes qui s'abstiennent volontairement de s'adonner à une activité professionnelle⁴, ceux dont la rupture de l'activité professionnelle est intervenue en raison d'une faute suffisamment importante pour justifier un licenciement pour faute grave⁵ et ceux qui sont considérés comme ne pas avoir été coopératifs avec l'administration en refusant de participer à une mesure d'insertion professionnelle, en refusant d'accepter un emploi assigné par l'administration ou en faisant une déclaration incomplète ou inexacte lors de la demande en allocation de prestations⁶. S'y ajoutent les personnes qui font l'objet d'une mesure de peine privative de liberté ou d'une détention préventive⁷ et pour lesquelles l'exclusion se justifie par le fait que leur entretien est assuré pendant la détention par la collectivité, de sorte que l'octroi de prestations au titre du revenu minimum garanti ne se conçoit pas au cours de cette période.

En l'espèce, il est permis de considérer que l'appelant s'est mis lui-même dans l'impossibilité d'exercer sa profession d'avocat, en raison d'un comportement hautement fautif de sa part consistant en la commission de faits pénalement répréhensibles ayant conduit à sa condamnation à une peine d'emprisonnement correctionnel de 24 mois dont 18 mois de cette peine privative de liberté assortie du sursis et à une amende de 1.000 euros et ayant motivé le refus, par l'autorité ordinale, de l'inscrire sur une des listes d'avocats du barreau de Luxembourg.

Force est de constater que le texte de loi est lacunaire, en ce que contrairement au cas de figure des travailleurs salariés licenciés pour faute grave, il ne contient pas de dispositions adéquates relatives aux travailleurs indépendants qui auraient fait l'objet d'un refus d'agrément ou d'une radiation par l'autorité ordinale ou règlementaire pour une même faute grave.

La Cour de cassation, dans son arrêt du 30 novembre 2017, a retenu une interprétation littérale de l'article 3 (1) b) en retenant qu'il ne vise *strictu sensu* que le « licenciement », partant la rupture de la relation de travail intervenue dans le cadre d'un contrat de travail à l'initiative de l'employeur et non pas une interdiction de l'exercice d'une activité indépendante.

X, dans son recours contre la décision de refus, contestait le motif avancé par le FNS en précisant « *les relations entre le barreau et un avocat ne sont pas soumis à un contrat de travail en considération de l'indépendance de l'avocat ce qui sous-entend de manière irréfutable que l'application de la notion de licenciement pour faute grave ne peut pas*

³ Trav. parl. n° 4229, Exposé des motifs, 4. Les principales options du projet, p. 6.

⁴ Points a) et f) de l'article 3 (1).

⁵ Point b) de l'article 3 (1).

⁶ Points c), d) et g) de l'article 3 (1).

⁷ Point e) de l'article 3 (1).

être évoquée en l'espèce », il s'ensuit que le recours est cantonné au motif du refus et que le Conseil supérieur se trouve exclusivement saisi de cette appréciation.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale, suite à l'arrêt de la Cour de cassation retenant que l'indépendant qui s'est vu refuser par sa faute l'accès à une profession réglementée et qui a ainsi été privé de la possibilité de se procurer des revenus n'est pas à assimiler, au vu de la teneur du texte, au salarié licencié pour faute grave qui a ainsi perdu une source de revenus existante, constate que le recours dirigé par X contre le motif à la base du refus de sa demande est fondé, sa situation juridique n'étant pas celle visée par l'article cité.

L'appel introduit par X est partant fondé et le dossier est à renvoyer en prosécution de cause au Fonds national de solidarité.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral de l'assesseur-magistrat délégué,

statuant à la suite de l'arrêt de la Cour de cassation du 30 novembre 2017,

déclare l'appel recevable et fondé,

réformant,

renvoie le dossier au Fonds national de solidarité.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 26 avril 2018 par la Présidente du siège, Madame Odette Pauly, en présence de Monsieur Francesco Spagnolo, secrétaire.

La Présidente ff,
signé: Pauly

Le Secrétaire,
signé: Spagnolo