

## CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt-quatre décembre deux mille dix-huit

### Composition:

M.	Jean Engels, conseiller à la Cour d'appel,	président ff
Mme	Marie Mackel, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme	Mylène Regenwetter, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
M.	Gilles Cabos, conseiller juridique, Luxembourg,	assesseur-employeur
M.	Paul Becker, délégué permanent, Diekirch,	assesseur-assuré
M.	Jean-Paul Sinner,	secrétaire



### ENTRE:

**X**, né le [...], demeurant à [...],  
appellant,  
comparant par Maître Bouchra Fahime-Ayadi, avocat à la Cour, Luxembourg, en remplacement  
de Maître Nicky Stoffel, 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 le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 22 février 2016, l'arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 27 février 2017 et l'arrêt de la Cour de cassation du 8 mars 2018.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 26 novembre 2018, à laquelle le rapporteur désigné, Madame Mylène Regenwetter, fit l'exposé de l'affaire.

Maître Bouchra Fahime-Ayadi, pour l'appelant, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel déposée au siège du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 1<sup>er</sup> avril 2016.

Maître François Reinard, pour l'intimé, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 22 février 2016.

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:

#### Les rétroactes :

Saisi par X d'un recours contre une décision du comité directeur du Fonds national de solidarité (ci-après FNS) constatant que le requérant, en raison de son incarcération, n'était, sur base de l'article 30bis de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, plus en droit de bénéficier du revenu pour personnes gravement handicapées, le Conseil arbitral de la sécurité sociale l'a déclaré non fondé. Sur appel du requérant, le Conseil supérieur de la sécurité sociale, dans son arrêt du 27 février 2017, considérant que l'application en l'espèce de l'article 30bis de la loi précitée était contraire à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole numéro 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après CEDH), décida, par réformation, que le refus d'accorder le revenu en question n'avait pas été justifié.

Saisi du pourvoi dirigé par le FNS contre cette décision, la Cour de cassation, dans son arrêt du 8 mars 2018 et sur le troisième moyen de cassation, a cassé et annulé l'arrêt rendu le 27 février 2017 par le Conseil supérieur de la sécurité sociale en motivant comme suit :

*« Attendu que la loi du 12 septembre 2003, d'une part, prévoit, au profit de personnes qualifiées de « salariés handicapés », des mesures d'insertion dans le monde du travail et, d'autre part, réserve, en faveur de personnes qui sont handicapées au point de ne pas pouvoir être intégrées dans le monde du travail, une prestation dénommée « revenu pour personnes gravement handicapées » ;*

*Qu'un « salarié handicapé » est un salarié apte à exercer un emploi qui est tenu par l'article 4, précité, « à se faire inscrire au service de placement et au service des salariés handicapés de l'Agence pour le développement de l'emploi » ;*

*Que le « revenu pour personnes gravement handicapées » est, d'après l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, précité, réservé à des personnes qui sont handicapées au point de ne pas être aptes à exercer un emploi salarié ;*

*Que, par exception, les « salariés handicapés » au sens de la loi qui, tout en souffrant d'un handicap, sont cependant aptes à exercer un emploi salarié, se voient, conformément à*

*l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, dernier alinéa, précité, néanmoins octroyer le « revenu pour personnes gravement handicapées », s'ils n'ont, pour des raisons indépendantes de leur volonté, pas accès à un emploi salarié et disposent de ressources inférieures au montant du revenu en question ;*

*Que les personnes composant cette dernière catégorie de bénéficiaires, qui sont aptes à exercer un emploi salarié, sont tenues, conformément à l'article 4 de la loi, de s'inscrire aux services compétents aux fins de trouver un emploi, sous peine, conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la loi, de perdre le bénéfice du « revenu pour personnes gravement handicapées » ;*

*Attendu qu'il résulte des constatations souveraines des juges du fond que le défendeur en cassation s'est vu octroyer le « revenu pour personnes gravement handicapées » au titre de « salarié handicapé », donc en tant que personne apte à exercer un emploi, partant obligée d'être disponible à cette fin ;*

*Attendu que les juges d'appel, en retenant que la suspension du revenu pendant le temps de la détention, imposée par l'article 30bis de la loi précitée, était dépourvue d'utilité publique au sens de la disposition du Protocole additionnel précitée et était partant inapplicable, ont fondé cette déduction sur une prémisse erronée en droit et ont partant violé les dispositions visées au moyen ;*

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

L'appel interjeté le 1<sup>er</sup> avril 2016 :

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale, autrement composé, est partant régulièrement saisi de l'appel interjeté par X par requête déposée le 1<sup>er</sup> avril 2016 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, pour voir saisir la Cour Constitutionnelle des questions préjudicielles suivantes :

- l'article 30bis de la loi du 12 septembre 2003 qui dispose que « ne peut prétendre aux prestations, la personne qui 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 », est-il conforme à l'article 10bis, paragraphe 1, de la Constitution, combiné à l'article 14 de la Constitution, étant donné qu'il prévoit cette privation d'un revenu uniquement en se basant sur le critère de détention, établissant ainsi un traitement différent entre une personne détenue et une personne non détenue, alors que rien ne justifie ce traitement ;
- l'article 30bis de la loi susmentionnée est-il conforme à l'article 1 du protocole numéro 1 additionnel à la CEDH, qui protège le droit patrimonial, combiné à l'article 14 de la convention, en ce sens que cette disposition légale opère une discrimination quant au droit patrimonial du requérant protégé par l'article 1 du Protocole ;
- l'article 30bis de la loi susmentionnée est-il conforme aux articles 6 paragraphe 2 de la CEDH et 14 paragraphe 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, alors que la

personne en détention préventive se retrouve privée de ses droits, bien qu'elle soit présumée innocente jusqu'à ce qu'une décision devenue définitive ait tranché de la culpabilité de cette personne ;

sinon pour voir réformer, sinon annuler le jugement entrepris.

À l'audience du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 26 novembre 2018, l'appelant renvoie aux arguments exposés dans sa requête d'appel et soutient que la décision de retrait violerait le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, étant donné qu'il remplirait les conditions d'octroi du revenu pour personnes gravement handicapées mais serait traité de manière différente uniquement en raison de sa détention. Il avance en outre que l'article 30bis de la loi du 12 septembre 2003 serait incompatible avec l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel 1 à la CEDH et l'article 14 de la CEDH, en ce qu'il remplirait les conditions d'octroi du RPGH et que la suppression de ce droit n'aurait d'autre fin que de priver le détenu de son droit patrimonial, ce qui constituerait une restriction sans justification raisonnable de ce droit patrimonial du détenu qui exécuterait une peine privative de liberté et qu'elle constituerait une atteinte sans proportion à ce droit.

L'appelant renonce finalement, au vu de sa condamnation coulée en force de chose jugée, à son argument que l'article 30bis de la loi du 12 septembre 2003 serait incompatible avec le principe de la présomption d'innocence, partant à la troisième question préjudicielle.

L'intimé se réfère aux enseignements à tirer de l'arrêt de cassation pour appuyer son argumentation relative au bien-fondé de la décision de retrait, motivée non pas par la détention de X, mais bien par son indisponibilité pour le marché de l'emploi et il renvoie plus particulièrement à l'article 4 de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées. Il demande la confirmation du jugement entrepris en insistant sur le fait que les questions préjudicielles posées par l'appelant sont dénuées de tout fondement.

Il convient, pour les besoins de la discussion, de reprendre la teneur des différents textes en cause invoqués par les parties.

Le Protocole numéro 1 à la CEDH dispose dans son article 1<sup>er</sup>, relatif à la protection de la propriété, que :

*« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.*

*Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »*

La Cour européenne des droits de l'homme interprète cette disposition de façon constante comme suit :

*« En vertu de la jurisprudence bien établie de la Cour, les principes qui s'appliquent généralement aux affaires concernant l'article 1 du Protocole n° 1 gardent toute leur*

*pertinence en matière de prestations sociales. En particulier, ladite clause ne crée pas un droit à acquérir des biens. Elle n'impose aucune restriction à la liberté pour les États contractants de décider d'instaurer ou non un régime de protection sociale ou de choisir le type ou le niveau des prestations censées être accordées au titre de pareil régime. En revanche, dès lors qu'un État contractant met en place une législation prévoyant le versement automatique d'une prestation sociale – que l'octroi de cette prestation dépende ou non du versement préalable de cotisations –, cette législation doit être considérée comme engendrant un intérêt patrimonial relevant du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 pour les personnes remplissant ses conditions [...] ».*

La loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ayant mis en place, par l'introduction d'un revenu pour personnes gravement handicapées, une législation, prévoyant le versement automatique d'une prestation sociale, dont l'octroi ne dépend pas du versement préalable de cotisations, doit dès lors être considérée comme engendrant un intérêt patrimonial relevant du champ d'application de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole numéro 1 pour les personnes remplissant ces conditions, dont l'appelant.

Il est permis, par rapport à l'argumentation des parties, de se référer aux conclusions déposées dans le cadre du pourvoi en cassation par le Procureur général d'Etat adjoint John PETRY.

Il ressort des pièces versées au dossier que l'appelant bénéficie du statut de salarié handicapé et se trouvait en détention au Centre Pénitentiaire de Luxembourg à Schrassig du 31 janvier 2014 jusqu'au 30 septembre 2016.

La loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées comporte, en substance, deux types de mesures. D'une part, elle prévoit, au profit de personnes qualifiées comme « *salariés handicapés* », des mesures d'insertion dans le monde du travail, que ce soit sur le marché du travail ordinaire ou dans des ateliers protégés. D'autre part, elle réserve en faveur de personnes qui sont handicapées au point de ne pas pouvoir être intégrées dans le monde du travail, un revenu, dénommé « *revenu pour personnes gravement handicapées* ».

Un « *salarié handicapé* » au sens de la loi est « *toute personne qui présente une diminution de sa capacité de travail de trente pour cent au moins, survenue par suite – d'un accident de travail auprès d'une entreprise légalement établie sur le territoire luxembourgeois, - d'événements de guerre ou de mesures de l'occupant, - d'une déficience physique, mentale, sensorielle ou psychique et/ou en raison de difficultés psychosociales aggravant la déficience, et qui est reconnue apte à exercer un emploi salarié sur le marché du travail ordinaire ou dans un atelier protégé.* »

Un « *salarié handicapé* » est donc un salarié apte à exercer un emploi. Il est à ce titre tenu par l'article 4 de la loi « *à se faire inscrire au service de placement et au service des salariés handicapés de l'Agence pour le développement de l'emploi ou à une de ses agences* ». Cette obligation est reprise par l'article L.561-4 du code du travail.

Le « *revenu pour personnes gravement handicapées* » est, en principe, réservé à des personnes qui sont handicapées au point de ne pas être aptes à exercer un emploi salarié.

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, alinéa premier, de la loi dispose, en effet, que « *peut prétendre au revenu pour personnes gravement handicapées, la personne qui remplit toutes les conditions*

*suivantes : [...] c) présenter un état de santé qui est tel que tout effort de travail s'avère contre-indiqué ou dont les compétences de travail sont si réduites qu'il s'avère impossible d'adapter un poste de travail dans le milieu ordinaire ou protégé à ses besoins [...] ».*

Ce principe, tiré de ce que le « *revenu pour personnes gravement handicapées* » est réservé à des personnes qui sont handicapées au point de ne pas être aptes à exercer un emploi salarié, connaît cependant une exception, définie par l'article 1<sup>er</sup>, dernier alinéa, de la loi :

*« Par dérogation aux conditions prévues aux points a), b) et c), peut également prétendre au revenu pour personnes gravement handicapées, la personne reconnue salarié handicapé, qui, pour des raisons indépendantes de sa volonté, n'a pas accès à un emploi salarié et dispose de ressources d'un montant inférieur à celui du revenu pour personnes gravement handicapées, fixé à l'article 25 ci-après ».*

Cette exception s'applique donc à des « *salariés handicapés* », donc à des personnes qui, tout en souffrant d'un handicap, sont cependant aptes à exercer un emploi salarié. Sans être eux-mêmes gravement handicapés au sens de la loi, ils se voient néanmoins octroyer le « *revenu pour personnes gravement handicapées* » parce qu'ils n'ont, pour des raisons indépendantes de leur volonté, pas accès à un emploi salarié et disposent de ressources inférieures au montant du revenu en question.

Comme cette catégorie de bénéficiaires est composée de personnes qui sont aptes à exercer un emploi salarié, c'est à juste titre que le FNS insiste sur le fait qu'elles sont tenues par l'article 4 de la loi et par l'article L.561-4 du code du travail de s'inscrire aux fins de trouver un emploi, donc à être disponibles à cette fin. L'article 5, paragraphe 2, de la loi dispose à ce sujet que « *le salarié handicapé, qui refuse d'occuper un poste de travail qui lui est offert et qui correspond à ses aptitudes de travail, perd le bénéfice du revenu pour personnes gravement handicapées* ».

X s'est vu octroyer le « *revenu pour personnes gravement handicapées* » à titre de « *salarié handicapé* », donc à titre de personne apte à exercer un emploi, partant obligée d'être disponible à cette fin pour le marché du travail, conformément à l'article L.561-4 du code du travail.

L'appelant a donc obtenu, conformément aux plaidoiries du FNS, le « *revenu pour personnes gravement handicapées* », non pas parce qu'il était lui-même une personne gravement handicapée, partant, inapte au marché de l'emploi, mais, sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, dernier alinéa, de la loi, en qualité de « *salarié handicapé* », donc en tant que membre d'une catégorie de personnes qui sont, par hypothèse, sur base de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la loi, aptes à exercer un emploi salarié et qui sont, en vertu de l'article 4 de la loi précitée et de l'article L.561-4 du code du travail, tenues de se tenir disponibles pour le marché du travail.

L'utilité publique invoquée par le FNS et reconnue par les juges de première instance consiste, en effet, dans la subordination du droit au revenu en question à la disponibilité de son bénéficiaire pour le marché de l'emploi, qui est cependant, par hypothèse, exclue en cas de détention.

Il n'y a partant, contrairement à l'argumentation de l'appelant, pas de différence de traitement dans son chef en raison de sa détention, puisqu'il est traité de la même manière que toutes les

autres personnes, à savoir par rapport à une disponibilité de sa part pour le marché du travail, partant une condition légale objective d'attribution, laquelle faut défaut dans son chef pour une raison ou une autre, en l'espèce en raison d'une détention. Le seul élément qu'il s'agit d'apprécier est celui du respect de la condition d'octroi d'un RPGH en contrepartie d'une disponibilité pour le marché de l'emploi, peu importe le reproche, fondé ou non, de la perpétration d'une infraction pénale.

Il en résulte que les questions préjudicielles sont dénuées de fondement.

L'appel interjeté par X n'est partant pas fondé et il y a lieu de confirmer le jugement entrepris.

### Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant sur le rapport oral de l'assesseur-magistrat délégué et les conclusions contradictoires des parties à l'audience,

reçoit l'appel en la forme,

dit qu'il n'y a pas lieu de saisir la Cour Constitutionnelle,

dit l'appel non fondé,

confirme le jugement entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 24 décembre 2018 par le Président du siège, Monsieur Jean Engels, en présence de Monsieur Jean-Paul Sinner, secrétaire.

Le Président ff,  
signé: Engels

Le Secrétaire,  
signé: Sinner