

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt-quatre octobre deux mille dix-neuf

Composition:

M. Pierre Calmes, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Mme Mylène Regenwetter, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme Michèle Raus, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme Claudine Konsbruck, conseiller de gouv. première classe, Lux.,	assesseur-employeur
Mme Stéphanie Ravat, conseiller économique, Luxembourg,	assesseur-assuré
M. Francesco Spagnolo,	secrétaire



ENTRE:

l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, représenté par Monsieur le Ministre d'Etat, dont les bureaux sont établis à Luxembourg, 2, place de Clairefontaine, appelant,
comparant par Maître Olivier Unsen, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

ET:

X, née le [...], demeurant à [...], intimée,
comparant par Maître Abou Ba, avocat à la Cour, Luxembourg, en remplacement de Maître Patrice Mbonyumutwa, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 26 juin 2019, l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 21 mai 2019, dans la cause pendante entre lui et X, et dont le dispositif est conçu comme suit: Par ces motifs, le Conseil arbitral de la Sécurité Sociale, statuant contradictoirement et en premier ressort, réformant, dit que la requérante est à admettre au bénéfice de l'indemnité de chômage complet; renvoie le dossier devant la directrice de l'Agence pour le Développement de l'Emploi pour détermination du montant et fixation du point de départ de l'indemnité de chômage revenant à la requérante.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 3 octobre 2019, à laquelle le rapporteur désigné, Madame Michèle Raus, fit l'exposé de l'affaire.

Maître Olivier Unsen, pour l'appelant, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel déposée au siège du Conseil supérieur le 26 juin 2019.

Maître Abou Ba, pour l'intimée, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 21 mai 2019.

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 7 novembre 2017 la commission spéciale de réexamen a confirmé la décision de la directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après l'ADEM) du 25 août 2017, qui a refusé à X le bénéfice des indemnités de chômage complet, au motif que suivant les pièces justificatives introduites elle avait été licenciée avec effet immédiat par son employeur, le Service central d'assistance sociale/Parquet général, en date du 1^{er} avril 2017 et que dans ces conditions elle ne pouvait être considérée comme chômeur involontaire au sens de la loi, de sorte que les dispositions des articles L.521-3 et L.521-4 du code du travail ne permettaient pas de réserver une suite favorable à sa demande.

La commission a précisé que l'employeur de la requérante avait prononcé la résiliation d'office de la relation de travail en date du 12 février 2017 pour non-respect des articles 9-1 et -2, 10-1 et 12-1 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et des dispositions légales qui sont applicables aux employés de l'Etat conformément à l'article 1-5. Comme l'article L.521-4 du code du travail dispose qu'aucune indemnité de chômage n'est due en cas de licenciement pour motif grave et en l'absence de jugement réformant la décision de résiliation du Ministre, la commission a considéré que la décision de refus d'octroi de l'indemnité de chômage de l'ADEM était à confirmer.

Saisi d'un recours formé par X contre cette décision, le Conseil arbitral de la sécurité sociale a, par jugement du 21 mai 2019, dit, par réformation, que la requérante était à admettre au bénéfice de l'indemnité de chômage complet.

Pour statuer ainsi, le Conseil arbitral a rappelé les termes des articles L.521-3 et L.521-4 du code du travail, ainsi que les articles 5, 7 et 10 de la loi du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat et il a considéré que la décision du Ministre de la Justice ne permettait pas d'établir avec certitude qu'on était en présence d'une résiliation de la relation de travail pour cause de motif grave au sens de l'article L.521-4 du code du

travail, de sorte qu'en cas de doute, il y avait lieu de décider en faveur de la requérante et de dire qu'elle était à considérer comme chômeur involontaire et qu'elle remplissait les conditions pour bénéficier des indemnités de chômage.

Contre ce jugement l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg a régulièrement interjeté appel par requête déposée le 26 juin 2019 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, pour voir constater par réformation du jugement entrepris que X n'était pas à considérer comme étant chômeur involontaire au sens de l'article L.521-3 du code du travail, que la résiliation du contrat de travail de l'intimée avait eu lieu pour motif grave au sens de l'article L.521-4 du code et qu'elle n'avait pas droit aux indemnités de chômage complet.

Il fait exposer à l'appui de son appel que le fonctionnaire s'expose, en application de l'article 44 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, à une sanction disciplinaire en cas de manquement à ses devoirs et que la révocation, voire la résiliation du contrat de travail, est une des plus sévères mesures disciplinaires parmi un catalogue de différentes sanctions.

Les faits reprochés à X seraient à qualifier de motif grave au sens du code du travail comme aucune autre sanction disciplinaire moins sévère n'avait été envisagée.

L'Etat donne à considérer que le régime de l'article 7 (1) de la loi du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat a trouvé application en l'espèce, comme l'intimée ne disposait pas d'une ancienneté de dix ans et que la décision ne devait partant pas préciser qu'il s'agissait d'une mesure disciplinaire.

L'appelant estime que la résiliation du contrat de travail d'un employé de l'Etat n'est décidée que s'il y a un motif grave justifiant cette ultime mesure disciplinaire, de sorte qu'il n'était pas non plus nécessaire que la décision du 12 février 2017 précise expressément qu'il s'agit d'une résiliation pour motif grave.

X conclut à la confirmation du jugement entrepris. Elle considère que la résiliation de son contrat d'engagement ne saurait être qualifiée de licenciement pour motif grave avec effet immédiat empêchant l'allocation d'indemnités de chômage.

Il convient de relever que la résiliation d'un contrat de travail est prononcée, en vertu de l'article 5 de la loi du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat, par une décision motivée du Ministre, sur demande du Ministre du ressort et le contrat de travail à durée indéterminée de l'employé ne peut plus, en vertu de l'article 7 (1), être résilié, lorsqu'il est en vigueur depuis dix ans au moins, sauf à titre de mesure disciplinaire, ainsi que pour l'application de la procédure d'amélioration des prestations professionnelles et de la procédure d'insuffisance professionnelle. Pendant la période précédant cette échéance, il peut être résilié par le Ministre ou par le Ministre du ressort soit pour des raisons dûment motivées, soit lorsque l'employé s'est vu attribuer un niveau de performance 1 par application de l'article 4 *bis* de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

En l'espèce, l'intimée ne disposait pas une ancienneté de dix ans lorsque son contrat d'engagement a été résilié par décision du Ministre de la Justice du 12 février 2017, avec effet au 1^{er} avril 2017, dans les termes suivants :

« En référence au courrier du 20 janvier 2017 vous adressé par Madame le Procureur général d'Etat dans lequel il vous a été fait part des raisons qui ont fait envisager la résiliation de votre contrat de travail, j'ai l'honneur de vous faire part de ma décision relative à l'objet sous rubrique.

En date du 9 février 2017, vous avez été convoquée à un entretien auquel a assisté Monsieur Jeannot NIES, Procureur général d'Etat adjoint A l'issue de cet entretien, il s'est avéré que les observations faites de votre part ne sont pas pertinentes et non pas changé les motifs à la base de l'intention de résilier votre contrat de travail.

Par conséquent, et compte tenu des faits qui vous sont reprochés dans le courrier de Madame le Procureur général d'Etat du 20 janvier 2017 et qui rendent impossible le maintien des relations de travail, j'ai le regret de vous informer que votre contrat de travail est résilié avec effet au 1^{er} avril 2017 pour les motifs détaillés dans le courrier du 20 janvier 2017.

La présente décision est susceptible d'un recours devant le Tribunal administratif, qui doit être intenté dans un délai de trois mois à partir de la notification de la décision par requête signée d'un avocat à la Cour. »

Les motifs à la base de la résiliation sont repris dans la lettre de Madame le Procureur général d'Etat du 20 janvier 2017 qui est conçue comme suit :

« Je viens d'être informée par Madame la Directrice du SCAS des faits suivants qui vous sont reprochés et ne correspondent pas à vos devoirs d'employée de l'Etat :

- *Absence pour cause de maladie du 7 au 13 juin 2016 non signalée le premier jour de . maladie*
- *Absence pour cause de maladie du 27 au 28 septembre 2016 non signalée le premier jour de maladie*
- *Visite médicale sans présentation de certificat médical en date du 29 septembre 2016*
- *Absence du lieu de travail le 21 juin 2016 de 10.30-12. 00 et de 13.00-17.00 heures sans justification*
- *Absence du lieu de travail en date du 7 juillet 2016 sans justification*
- *Non-respect de la procédure d'horaire mobile*
- *Fausse déclaration en matière de frais de route*
- *Manque de respect envers vos collègues de travail, les intervenants extérieurs, les . supérieurs hiérarchiques .*
- *Information incorrecte donnée à un supérieur hiérarchique*
- *Impertinence vis-à-vis de votre supérieure hiérarchique lors d'une réunion en date du 6 décembre 2016 et refus de travail.*

Il est évident que ces faits sont contraires aux articles 9.1., 9.2., 10.1. et 12.1. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et aux . dispositions légales qui sont applicables aux employés de l'Etat conformément à l'article 1.5.,

et qui prévoient entre autres que l'agent est tenu de se conformer consciencieusement aux lois et règlements qui déterminent les devoirs que l'exercice de ses fonctions lui impose, de se conformer aux instructions du Gouvernement qui ont pour objet l'accomplissement régulier de ses devoirs ainsi qu'aux ordres de service de ses supérieurs. Il est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées; il doit prêter aide à ses collègues dans la mesure où l'intérêt du service l'exige; la responsabilité de ses subordonnés ne le dégage d'aucune des responsabilités qui lui incombent.

Le fonctionnaire doit, dans l'exercice comme en dehors de l'exercice de ses fonctions, éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à la dignité de ses fonctions ou à sa capacité de les exercer, donner lieu à scandale ou compromettre les intérêts du service public. Il est tenu à la politesse, tant dans ses rapports de service avec ses supérieurs, collègues ou subordonnés que dans ses rapports avec le public. Le fonctionnaire ne peut s'absenter de son service sans autorisation.

Votre entrée en service auprès du Service Central d'Assistance Sociale date du 21 juin 2007 et depuis le 24 juin 2009 vous bénéficiez d'un contrat à durée indéterminée à raison de 20 heures par semaine.

Je dois vous informer que les faits qui vous sont reprochés rendent impossible le maintien des relations de travail et que, par conséquent, j'ai l'intention de demander à Monsieur le Ministre de la Justice la résiliation de votre contrat de travail.

Enfin, je vous informe qu'en vertu de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, vous disposez d'un délai de huit jours à partir de la réception de la présente lettre pour formuler vos observations ou pour demander à être entendue en personne au sujet de la décision envisagée. »

Par demande du 10 avril 2017, X a sollicité l'octroi des indemnités de chômage complet auprès de l'ADEM, qui lui ont été refusées.

Il est de principe que pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, le salarié doit répondre aux conditions d'admission de l'article L.521-3 du code du travail, dont notamment être chômeur involontaire.

Aucune indemnité de chômage n'est due, en vertu de l'article L.521-4 du code, en cas de licenciement pour motif grave, le motif grave étant défini par l'article L.124-10 (2) du code comme étant tout fait ou faute qui rend immédiatement et définitivement impossible le maintien des relations de travail.

En l'espèce, le contrat d'engagement de X n'a point été résilié avec effet immédiat, mais par décision du Ministre de la Justice du 12 février 2017 avec effet au 1^{er} avril 2017 et ni la décision du Ministre, ni la lettre de Madame le Procureur général d'Etat, reprenant les motifs de la résiliation, ne précisent que les faits reprochés sont d'une gravité telle qu'ils compromettent de façon immédiate et définitive la relation de travail au sens de l'article L.124-10 du code du travail.

La résiliation du contrat d'engagement de l'intimée ne saurait partant être assimilée à un licenciement pour motif grave.

S'il est vrai que la révocation, voire la perte de l'emploi, constitue la mesure disciplinaire la plus sévère parmi les différentes sanctions disciplinaires prévues à l'article 47 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat, qui peuvent être prononcées contre un fonctionnaire pour manquement à ses devoirs en application de l'article 44 de cette loi, à l'issue d'une action disciplinaire devant le Conseil de discipline, il n'en reste pas moins que cette procédure n'a pas été suivie en l'espèce et n'a pas dû être engagée comme X ne disposait pas d'une ancienneté de dix ans.

Le Conseil supérieur considère, que le simple fait que la révocation et la résiliation du contrat d'engagement de l'intimée actuellement en cause, aboutissent toutes les deux à la perte de l'emploi pour l'agent en cause, ne saurait laisser supposer, à défaut d'autres éléments, que les faits reprochés dans les circonstances de l'espèce sont d'une gravité pouvant entraîner le cas échéant une révocation d'un fonctionnaire et sont à qualifier de motif grave justifiant le licenciement avec effet immédiat au sens de l'article L.521-4 du code du travail empêchant l'allocation de l'indemnité de chômage.

Il s'ensuit que l'appel de l'Etat n'est pas fondé et le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale entrepris est à confirmer.

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,

le déclare non fondé,

confirme le jugement entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 24 octobre 2019 par Monsieur le Président Pierre Calmes, en présence de Monsieur Francesco Spagnolo, secrétaire.

Le Président,
signé: Calmes

Le Secrétaire,
signé: Spagnolo