

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du neuf novembre deux mille vingt

Composition:

Mme Marianne Harles, 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
M. Francesco Spagnolo,	secrétaire



ENTRE:

X, née le [...],
et son époux
Y, né le [...],
les deux demeurant à [...],
appelants,
comparant par Maître Faisal Quraishi, avocat à la Cour, Luxembourg, en remplacement de
Maître Guy Thomas, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

ET:

le Fonds national de solidarité, établi à Luxembourg,
représenté par le président de son conseil d'administration actuellement en fonction,
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 6 mars 2020, X et son époux ont relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 16 janvier 2020, dans la cause pendante entre eux et le Fonds national de solidarité, et dont le dispositif est conçu comme suit: Par ces motifs, le Conseil arbitral de la sécurité sociale, statuant contradictoirement et en premier ressort, déclare le recours, enregistré sous le numéro FNS 6/19, recevable ; le déclare non fondé ; en déboute ; partant, confirme les décisions du comité directeur du Fonds national de solidarité du 29 novembre 2018.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 5 octobre 2020, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Faisal Quraishi, pour les appelants, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel déposée au siège du Conseil supérieur le 6 mars 2020.

Maître François Reinard, pour l'intimé, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 6 mars 2020.

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:

Suivant notification du Service national d'action nationale (SNAS) du 2 novembre 2018 X a été informée qu'elle n'est plus considérée comme ayant sollicité le bénéfice de l'indemnité d'insertion en application de l'article 7 (2) du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 fixant les modalités d'application de la loi du 29 avril 1999 portant création du droit à un revenu minimum garanti, en ce qu'elle ne s'est pas présentée, mais excusée à un rendez-vous fixé au 24 août 2018 et ne s'est, ni présentée, ni excusée au rendez-vous du 21 septembre 2018 pour compléter sa demande. Le recours introduit contre cette décision a été déclaré non fondé par le Conseil arbitral de la sécurité sociale dans son jugement du 25 juin 2019.

Par deux décisions du comité directeur du Fonds national de solidarité (FNS) du 29 novembre 2018, l'allocation complémentaire d'Y a été diminuée à la somme de 204,46 euros à partir du 1^{er} décembre 2018, avec recalcul rétroactif des prestations au 1^{er} septembre 2018 en application des articles 4, 5, 19, 20 et 21 la loi du 29 avril 1999, ainsi que du règlement d'application du 16 janvier 2001 et son épouse X s'est vu retirer le droit à l'allocation complémentaire à partir du 1^{er} septembre 2018 en application de l'article 17 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, au motif qu'elle n'est plus considérée comme ayant sollicité le bénéfice de l'indemnité d'insertion suite à la décision du SNAS du 2 novembre 2018.

Saisi d'un recours des époux Y-X, le Conseil arbitral a dans son jugement du 16 janvier 2020 relevé que suivant décision du SNAS du 2 novembre 2018 X n'a plus été considérée comme étant demanderesse d'une indemnité d'insertion et le recours des requérants contre cette décision a été rejeté.

Le juge de première instance a estimé qu'à défaut d'appel contre ce jugement, il a acquis autorité de chose jugée et le FNS ne pouvait procéder qu'au recalcul des prestations, de sorte que les requérants seraient malvenus de critiquer la décision du SNAS du 2 novembre 2018 par le biais des décisions du FNS du 29 novembre 2018. Il a déclaré le recours de Y

contre la décision du FNS procédant à la diminution de l'allocation complémentaire à 204,46 euros net à partir du 1^{er} décembre 2018 et au recalcul rétroactif des prestations au 1^{er} septembre 2018 non fondé.

Constatant que X n'avait plus droit au paiement de l'allocation complémentaire au vu de la décision définitive du SNAS, le Conseil arbitral a également rejeté le recours contre la deuxième décision du FNS, ayant procédé au retrait de la prestation au 1^{er} septembre 2018 en application de l'article 17 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, ainsi que des articles du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 fixant les modalités d'application de la loi précitée.

Les époux Y-X ont régulièrement relevé appel de ce jugement pour voir annuler les décisions du 29 novembre 2018 et les rétablir dans leur droit à l'indemnité d'insertion, sinon à l'allocation complémentaire, avec les intérêts au taux légal à partir des échéances respectives.

Les appelants s'opposent au recalcul et au retrait de l'allocation complémentaire compte tenu du caractère vital que prend le RMG pour leur famille qui en dépend pour maintenir un niveau de vie déjà réduit au minimum.

Ils estiment que le FNS aurait violé le principe général de proportionnalité mise en œuvre par la Convention européenne des droits de l'homme et transposé dans l'article 6-1 du code civil, en ce que la sanction prononcée pour un manquement léger excéderait manifestement par son objet ou par les circonstances dans lesquelles elle est intervenue l'exercice normal d'un droit.

Par ailleurs le droit à la dignité humaine consacré par le Convention européenne des droits de l'Homme s'opposerait à une sanction tellement excessive par rapport à un simple oubli de se présenter à une réunion d'information.

Les appelants rappellent l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention garantissant à toute personne physique ou morale le droit au respect de ses biens. Ils entendent se prévaloir de la décision de la Cour constitutionnelle allemande du 5 novembre 2019 déclarant inconstitutionnel le retrait intégral et automatique de l'allocation « Hartz IV » pour constituer une rigueur excessive portant atteinte au droit constitutionnel à un maintien d'existence et à la dignité humaine.

Le FNS conclut à la confirmation du jugement entrepris pour les motifs y avancés. En ordre subsidiaire l'intimé avance qu'il a fait une juste application de la loi du 29 avril 1999. Comme X ne remplissait plus les conditions d'attribution de l'allocation complémentaire, le Fonds aurait été contraint d'ordonner le retrait de cette prestation. La prétendue sanction ne serait partant pas disproportionnée. Le Fonds donne par ailleurs à considérer que X dispose d'un revenu personnel et qu'elle peut formuler une nouvelle demande en obtention de l'indemnité d'insertion après trois mois.

En ce qui concerne tout d'abord la décision de retrait de l'allocation complémentaire à X par décision du FNS du 29 novembre 2018, il convient de relever qu'elle est basée sur l'article 17 de la loi du 29 avril 1999 disposant que « *Toutefois, si elle suffit également aux conditions spécifiques de l'article 6, elle doit préalablement solliciter l'indemnité d'insertion auprès du service national d'action sociale.* »

X ne remplit plus cette condition d'attribution de l'allocation complémentaire depuis la décision du SNAS du 2 novembre 2018 retenant qu'elle n'est plus à considérer comme ayant sollicité le bénéfice de l'indemnité d'insertion en raison de son non-respect des rendez-vous fixés pour compléter sa demande.

Comme le recours contre cette décision a été déclaré non fondé, elle a autorité de la chose décidée et les appelants sont malvenus de la remettre en cause de façon détournée par leur recours contre la décision de retrait de l'allocation complémentaire du FNS du 29 novembre 2018 qui s'est limitée à faire une juste application de l'article 17 de la loi du 29 avril 1999 (CSAS 26 mai 2008, n° 2008/0091 ; CSSS 20 mars 2017, n° 2017/0117).

C'est partant à tort que les époux Y-X entendent se prévaloir d'une éventuelle violation du principe général de proportionnalité ou de leur dignité humaine pour remettre en cause la décision du SNAS du 2 novembre 2018 par leur recours contre la décision du FNS du 29 novembre 2018 au motif que les appelants considèrent que la sanction prononcée par le SNAS serait disproportionnée et excessive. En effet cette décision n'est qu'une conséquence de la première décision. C'est la première décision qui a sanctionné l'attitude de l'appelante, c'est donc tout au plus au niveau de cette décision que ce principe aurait pu être invoqué.

S'agissant de la prétendue violation du droit de propriété, l'article 1^{er} du Protocole additionnel 1 de la CEDH dispose 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. L'article 16 de la constitution dispose par ailleurs que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi.

En l'espèce, l'Etat luxembourgeois a usé du pouvoir dont il est investi pour réglementer par la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti l'accès du particulier à l'obtention de l'allocation complémentaire RMG. Une des conditions d'attribution de cette allocation constitue l'obligation d'avoir préalablement sollicité l'indemnité d'insertion auprès du SNAS en vertu de l'article 17 de la loi, la défaillance de cette condition entraînant le retrait de l'allocation complémentaire. Cette condition poursuit un intérêt général de la collectivité dans la mesure où elle favorise la poursuite par les allocataires RMG d'une activité d'insertion professionnelle dans le domaine public ou privé. Compte tenu de l'intérêt de tout mettre en œuvre pour aboutir à la réintégration des allocataires au marché du travail, il y a lieu de considérer qu'il y a un juste équilibre entre la perte du statut de demandeur de l'indemnité d'insertion et la conséquence qui s'ensuit au niveau de l'allocation complémentaire, en l'occurrence la privation de cette allocation.

En tout état de cause, il résulte des décomptes versés par le FNS que X n'est pas complètement démunie, mais qu'elle dispose d'un revenu mensuel personnel de 1.095,81 euros. Il s'y ajoute qu'elle peut reformuler une nouvelle demande en obtention de l'indemnité d'insertion après trois mois.

Le retrait temporaire de l'allocation complémentaire, conséquence légale du non-respect de l'article 17 de la loi du 29 avril 1999, ne constitue partant pas une sanction disproportionnée dans le chef de X.

S'agissant de la décision de la Cour constitutionnelle allemande du 5 novembre 2019, retenant que l'allocation « Hartz IV », qui s'élève à 424 euros par mois, pouvait être temporairement amputée si ses bénéficiaires refusent un emploi ou une formation, ou s'ils manquent un rendez-vous, mais par respect pour la « dignité humaine », la sanction ne doit pas excéder 30 % de cette somme et même être abandonnée si elle représente une dureté extrême, il y a lieu de relever que cette décision a trait à une prestation sociale spécifique allemande, le « Hartz IV », pour des chômeurs de longue durée dont il n'est pas démontré qu'elle est soumise aux mêmes conditions d'attribution que la prestation luxembourgeoise actuellement en cause, de sorte que la solution ne saurait être transposée en droit luxembourgeois.

C'est partant à tort que les appelants concluent à l'annulation de la décision de retrait de l'allocation complémentaire à X par décision du FNS du 29 novembre 2018.

En ce qui concerne ensuite la décision de recalcul et de réduction de l'allocation complémentaire de Y à la somme de 204,46 euros par décision du FNS du 29 novembre 1999, en raison du fait que son épouse n'est plus à considérer comme « *bénéficiaire adulte* », c'est à bon droit, compte tenu des développements qui précèdent, que le Conseil arbitral a validé le calcul effectué en application des articles 4, 5, 19, 20 et 21 la loi du 29 avril 1999, ainsi que du règlement d'application du 16 janvier 2001.

L'appel des époux Y-X n'est partant pas fondé et le jugement du Conseil arbitral est à confirmer.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

reçoit l'appel en la forme,

le dit non fondé,

confirme le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 9 novembre 2020 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Monsieur Francesco Spagnolo, secrétaire.

Le Président,
signé: Harles

Le Secrétaire,
signé: Spagnolo