

N° 139 / 2021
du 25.11.2021
Numéro CAS-2020-00129 du registre

Audience publique de la Cour de cassation du Grand-Duché de Luxembourg du
jeudi, vingt-cinq novembre deux mille vingt-et-un.

Composition:

Roger LINDEN, président de la Cour,
Serge THILL, conseiller à la Cour de cassation,
Christiane JUNCK, conseiller à la Cour de cassation,
Agnès ZAGO, conseiller à la Cour de cassation,
Nadine WALCH, conseiller à la Cour d'appel,
Marie-Jeanne KAPPWEILER, premier avocat général,
Daniel SCHROEDER, greffier à la Cour.

Entre:

C),

demandeur en cassation,

comparant par Maître Régua AMIALI, avocat à la Cour, en l'étude de laquelle
domicile est élu,

et:

L'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, représenté par le Ministre
d'Etat, ayant ses bureaux à L-1341 Luxembourg, 2, Place de Clairefontaine,

défendeur en cassation,

comparant par Maître François REINARD, avocat à la Cour, en l'étude duquel
domicile est élu.

Vu l'arrêt attaqué, rendu le 23 juillet 2020 sous le numéro 2020/0174 (No. du reg.: AS 2019/0215) par le Conseil supérieur de la sécurité sociale ;

Vu le mémoire en cassation signifié le 23 septembre 2020 par C) à l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG (ci-après « l'ETAT »), déposé le 25 septembre 2020 au greffe de la Cour supérieure de justice ;

Vu le mémoire en réponse signifié le 20 novembre 2020 par l'ETAT à C), déposé le 23 novembre 2020 au greffe de la Cour ;

Sur les conclusions du procureur général d'Etat adjoint John PETRY ;

Sur les faits

Selon l'arrêt attaqué, C), qui avait bénéficié d'un contrat d'insertion conformément à l'article 10, paragraphe 1, point b), de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (ci-après « la loi du 29 avril 1999 ») et était affecté à des travaux d'utilité collective auprès de la Caisse nationale de santé (ci-après « la CNS »), avait introduit devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale un recours contre la décision de la commissaire de gouvernement à l'action sociale de mettre fin au paiement de l'indemnité qu'il percevait en vertu d'un contrat d'insertion, renouvelé à six reprises. Le Conseil supérieur de la sécurité sociale a confirmé le jugement ayant dit le recours non fondé.

Sur les premier, quatrième et cinquième moyens de cassation réunis

Enoncé des moyens

le premier, « tiré de la violation sinon de la non-application sinon de la mauvaise interprétation de l'article 1 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti qui dispose que << Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale, il est institué un droit à un revenu minimum garanti qui confère dans les conditions fixées par la présente loi des moyens suffisants d'existence ainsi que des mesures d'insertion professionnelle et sociale >>.

En ce que :

Le Conseil supérieur des assurances sociales a considéré qu'il ne peut être reproché aux SNAS d'avoir violé le but poursuivi par les AIP consistant dans la réinsertion des allocataires dans le marché du travail dans la mesure où les AIP se sont conformés aux prescriptions des articles 8 et 10 (1)b de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti, en ce qui concerne la durée des contrats souscrits par l'appelant et quant à la possibilité de leur reconduction.

Aux motifs que :

Le Conseil Supérieur des Assurances Sociales a considéré que << Suivant l'article 3 du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 organisant la participation à des stages en entreprise des bénéficiaires de l'indemnité d'insertion, les stages d'insertion au sein de la même entreprise ne peuvent être renouvelés qu'une fois pour une durée ne dépassant pas 12 mois à condition toutefois que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée ou que le patron de stage s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personnel.

Contrairement à ce qui est avancé par l'appelant cette disposition ne saurait s'appliquer aux contrats portant sur les travaux d'utilité collective dès lors que cette activité est de nature différente de celle des conventions de stage. En effet la première mesure tend au maintien de l'intéressé dans la vie active pendant l'obtention du RMG afin de favoriser sa réinsertion dans le marché du travail tandis que la deuxième, entend promouvoir l'embauchage de l'intéressé par l'entreprise dans laquelle le stage est effectué.

Comme les différents contrats d'insertion auxquels C) a souscrit pour l'exécution des travaux d'utilité collective en vertu de l'article 10 (1) b) de la loi du 29 avril 1999 étaient temporaires, en ce qu'ils n'ont pas excédé une durée d'un an et comme le renouvellement de cette activité n'est pas limité en nombre par l'article 8 de cette loi c'est à tort que l'appelant reproche au SNAS d'avoir contrevenu à ces articles en reconduisant cette convention à plusieurs reprises.

S'étant conformé aux prescriptions des articles 8 et 10 (1) b) de la loi en ce qui concerne la durée des contrats souscrits par l'appelant et quant à la possibilité de leur reconduction il ne peut être reproché aux SNAS d'avoir violé le but poursuivi par les AIP consistant dans la réinsertion des allocataires dans le marché du travail >>.

Alors que :

L'article 1 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti, prévoit que << Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale, il est institué un droit à un revenu minimum garanti qui confère dans les conditions fixées par la présente loi des moyens suffisants d'existence ainsi que des mesures d'insertion professionnelle et sociale >>.

Il résulte de cet article que le but poursuivi par le législateur est d'éviter l'exclusion sociale en conférant des moyens suffisants d'existence ainsi que des mesures d'insertion professionnelle et sociale.

Par voie de conséquence, la décision de la Commissaire de Gouvernement à l'action sociale du 2 octobre 2018 qui a notifié à Monsieur C) la date de la fin du versement de son indemnité d'insertion au 30 septembre 2018, tout en soulignant que la convention portant organisation de son activité d'insertion professionnelle auprès de la CNS a également pris fin au 30/9/2018 et ne sera pas prolongée, viole l'article 1 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti.

La décision de la Commissaire de Gouvernement à l'action sociale du 2 octobre 2018, qui a été confirmée tant par le Conseil Arbitral, que par le CSSS, n'a pas respecté le but fixé par le législateur.

Cette décision a, au contraire, exclu socialement Monsieur C) dans la mesure où elle a conduit à la cessation des versements des moyens suffisants d'existence et qu'elle n'a pas proposé des mesures d'insertion professionnelle et sociale.

Il est dès lors particulièrement reproché au CSSS d'avoir considéré que le SNAS (Service national d'action sociale) n'aurait pas violé le but poursuivi par les AIP consistant dans la réinsertion des allocataires dans le marché du travail, au seul motif qu'ils se seraient conformés aux prescriptions des articles 8 et 10 (1)b de la loi en ce qui concerne la durée des contrats souscrits par Monsieur C), et quant à la possibilité de leur reconduction.

Le CSSS aurait dû au contraire, rechercher si le but du législateur avait ou non été respecté en analysant les effets d'une telle décision.

Le CSSS aurait en effet dû vérifier si la décision de la Commissaire de Gouvernement à l'action sociale du 2 octobre 2018 qui a notifié à Monsieur C) la date de la fin du versement de son indemnité d'insertion au 30 septembre 2018, tout en soulignant que la convention portant organisation de son activité d'insertion professionnelle auprès de la CNS a également pris fin au 30 septembre 2018 et ne sera pas prolongée, permettait à Monsieur C) d'éviter une exclusion sociale et si au contraire elle permettait de respecter le but poursuivi par le législateur à savoir de proposer des moyens suffisants d'existence ainsi que des mesures d'insertion professionnelle et sociale.

En se limitant à considérer que par le prétendu respect des prescriptions des articles 8 et 10 (1)b de la loi en ce qui concerne la durée des contrats souscrits par l'appelant et quant à la possibilité de leur reconduction, le SNAS n'aurait pas violé le but poursuivi par les AIP (Activités d'insertion professionnelle) consistant dans la réinsertion des allocataires dans le marché du travail, le CSSS a violé sinon pas appliqué, sinon mal interprété l'article 1 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti.

Par voie de conséquence, l'arrêt attaqué encourt la cassation. »,

le quatrième, « tiré de la violation sinon de la non-application sinon de la mauvaise interprétation de l'article 3 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti qui dispose que :

<< Ne peut prétendre aux prestations de la présente loi la personne qui :

a) a abandonné ou réduit son activité professionnelle de plein gré et sans pouvoir justifier de motif réel et sérieux, ou a été licenciée pour faute grave, sans préjudice d'une nouvelle demande qui ne peut être présentée qu'après un délai minimum de six mois à partir de la notification de la décision de refus ;

b) fait l'objet d'une mesure de détention préventive ou d'une peine privative de liberté sauf pendant la période d'un congé pénal dont la durée est supérieure à un mois

c) a pris un congé sans solde ou un congé pour travail à mi-temps soit dans le secteur public soit dans le secteur privé sauf justification admise par l'organisme compétent aux termes de la loi >>.

En ce que :

Le Conseil Supérieur a confirmé le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 19/11/2019, qui a lui-même confirmé la décision de la Commissaire de Gouvernement à l'action sociale du 2 octobre 2018, laquelle a notifié à Monsieur C) que la fin du versement de son indemnité d'insertion prévue au chapitre II de la loi modifiée du 29/4/1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti en ces termes, est fixée rétroactivement au 30 septembre 2018, en raison du fait que la convention portant organisation de son activité d'insertion professionnelle auprès de la CNS a pris fin au 30 septembre 2018 et n'a pas été prolongée.

Aux motifs que :

Le Conseil Supérieur a considéré que << Suivant l'article 3 du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 organisant la participation à des stages en entreprise des bénéficiaires de l'indemnité d'insertion, les stages d'insertion au sein de la même entreprise ne peuvent être renouvelés qu'une fois pour une durée ne dépassant pas 12 mois à condition toutefois que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée ou que le patron de stage s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personnel.

Contrairement à ce qui est avancé par l'appelant cette disposition ne saurait s'appliquer aux contrats portant sur les travaux d'utilité collective dès lors que cette activité est de nature différente à celle des conventions de stage. En effet la première mesure tend au maintien de l'intéressé dans la vie active pendant l'obtention du RMG afin de favoriser sa réinsertion dans le marché du travail, tandis que la deuxième entend promouvoir l'embauchage de l'intéressé par l'entreprise dans laquelle le stage est effectué.

Comme les différents contrats d'insertion auxquels C) a souscrit pour l'exécution des travaux d'utilité collective en vertu de l'article 10 (1) b) de la loi du 29 avril 1999 étaient temporaires, en ce qu'ils n'ont pas excédé une durée d'un an et comme le renouvellement de cette activité n'est pas limité en nombre par l'article 8 de cette loi c'est à tort que l'appelant reproche au SNAS d'avoir contrevenu à ces articles en reconduisant cette convention à plusieurs reprises.

S'étant conformé aux prescriptions des articles 8 et 10 (1) b) de la loi en ce qui concerne la durée des contrats souscrits par l'appelant et quant à la possibilité de leur reconduction il ne peut être reproché au SNAS d'avoir violé le but poursuivi

par les AIP consistant dans la réinsertion des allocataires dans le marché du travail >>.

Alors que :

L'article 3 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti prévoit expressément les cas où les prestations peuvent cesser d'être octroyer au bénéficiaire, à savoir lorsque ce dernier a :

a. abandonné ou réduit son activité professionnelle de plein gré et sans pouvoir justifier de motif réel et sérieux, ou a été licenciée pour faute grave, sans préjudice d'une nouvelle demande qui ne peut être présentée qu'après un délai minimum de six mois à partir de la notification de la décision de refus ;

b. fait l'objet d'une mesure de détention préventive ou d'une peine privative de liberté sauf pendant la période d'un congé pénal dont la durée est supérieure à un mois

c. pris un congé sans solde ou un congé pour travail à mi-temps soit dans le secteur public soit dans le secteur privé sauf justification admise par l'organisme compétent aux termes de la loi >>.

Force est pourtant de constater que Monsieur C) n'a ni :

a. abandonné ou réduit son activité professionnelle de plein gré et sans pouvoir justifier de motif réel et sérieux, ou a été licenciée pour faute grave, sans préjudice d'une nouvelle demande qui ne peut être présentée qu'après un délai minimum de six mois à partir de la notification de la décision de refus ;

b. fait l'objet d'une mesure de détention préventive ou d'une peine privative de liberté sauf pendant la période d'un congé pénal dont la durée est supérieure à un mois

c. pris un congé sans solde ou un congé pour travail à mi-temps soit dans le secteur public soit dans le secteur privé sauf justification admise par l'organisme compétent aux termes de la loi >>.

Il est dès lors reproché au Conseil Supérieur des Assurances Sociales, d'avoir confirmé le jugement du Conseil Arbitral qui lui-même a confirmé la décision de la Commissaire de Gouvernement à l'action sociale du 2 octobre 2018 alors que le motif invoqué pour la cessation du versement des indemnités n'est nullement prévu dans les dispositions de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

L'arrêt attaqué encourt dès lors la cassation. »

et

le cinquième, « tiré de la violation sinon de la non-application sinon de la mauvaise interprétation de l'article 15 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti qui dispose que :

1. Lorsque le bénéficiaire de l'indemnité d'insertion ne respecte pas le contrat d'insertion prévu à l'article 8, ou lorsque, par son comportement, il compromet le déroulement normal des mesures de l'article 10 ou ses chances de réintégration, le service national d'action sociale notifie à l'intéressé un avertissement, le cas échéant après avoir pris l'avis du service du contrôle médical de la sécurité sociale.

2. Au cas où l'intéressé refuse d'obtempérer à cet avertissement, il peut perdre le droit de participation à la mesure d'insertion et partant le droit à l'allocation complémentaire.

3. Si l'indemnité d'insertion a dû être retirée trois fois à un même bénéficiaire, l'octroi de l'indemnité d'insertion peut lui être refusé par l'organisme compétent. La suspension de l'octroi peut durer jusqu'à douze mois et prend cours le premier du mois qui suit la dernière décision de retrait de l'organisme compétent >>.

En ce que :

Le Conseil Supérieur a confirmé le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 19/11/2019, qui a lui-même confirmé la décision de la Commissaire de Gouvernement à l'action sociale du 2 octobre 2018 laquelle a notifié à Monsieur C) que la fin du versement de son indemnité d'insertion prévue au chapitre II de la loi modifiée du 29/4/1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti en ces termes, est fixée rétroactivement au 30 septembre 2018, en raison du fait que la convention portant organisation de son activité d'insertion professionnelle auprès de la CNS a pris fin au 30 septembre 2018 et n'a pas été prolongée.

Aux motifs que :

Le Conseil Supérieur a considéré que << Suivant l'article 3 du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 organisant la participation à des stages en entreprise des bénéficiaires de l'indemnité d'insertion, les stages d'insertion au sein de la même entreprise ne peuvent être renouvelés qu'une fois pour une durée ne dépassant pas 12 mois à condition toutefois que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée ou que le patron de stage s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personnel.

Contrairement à ce qui est avancé par l'appelant cette disposition ne saurait s'appliquer aux contrats portant sur les travaux d'utilité collective dès lors que cette activité est de nature différente à celle des conventions de stage. En effet la première mesure tend au maintien de l'intéressé dans la vie active pendant l'obtention du RMG afin de favoriser sa réinsertion dans le marché du travail, tandis que la deuxième entend promouvoir l'embauchage de l'intéressé par l'entreprise dans laquelle le stage est effectué.

Comme les différents contrats d'insertion auxquels C) a souscrit pour l'exécution des travaux d'utilité collective en vertu de l'article 10 (1) b) de la loi du 29 avril 1999 étaient temporaires, en ce qu'ils n'ont pas excédé une durée d'un an et comme le renouvellement de cette activité n'est pas limité en nombre par l'article 8 de cette loi c'est à tort que l'appelant reproche au SNAS d'avoir contrevenu à ses articles en reconduisant cette convention à plusieurs reprises.

S'étant conformé aux prescriptions des articles 8 et 10 (1) b) de la loi en ce qui concerne la durée des contrats souscrits par l'appelant et quant à la possibilité de leur reconduction il ne peut être reproché aux SNAS d'avoir violé le but poursuivi par les AIP consistant dans la réinsertion des allocataires dans le marché du travail >>.

Alors que :

L'article 15 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti prévoit expressément les cas où les prestations peuvent cesser d'être octroyées au bénéficiaire, à savoir lorsque :

1. Lorsque le bénéficiaire de l'indemnité d'insertion ne respecte pas le contrat d'insertion prévu à l'article 8, ou lorsque, par son comportement, il compromet le déroulement normal des mesures de l'article 10 ou ses chances de réintégration, le service national d'action sociale notifie à l'intéressé un avertissement, le cas échéant après avoir pris l'avis du service du contrôle médical de la sécurité sociale.

2. Au cas où l'intéressé refuse d'obtempérer à cet avertissement, il peut perdre le droit de participation à la mesure d'insertion et partant le droit à l'allocation complémentaire.

3. Si l'indemnité d'insertion a dû être retirée trois fois à un même bénéficiaire, l'octroi de l'indemnité d'insertion peut lui être refusé par l'organisme compétent. La suspension de l'octroi peut durer jusqu'à douze mois et prend cours le premier du mois qui suit la dernière décision de retrait de l'organisme compétent >>.

Force est pourtant de constater que Monsieur C) a toujours :

- respecté les différents contrats d'insertion*
- affiché un comportement qui n'a jamais compromis le déroulement normal des mesures de l'article 10 ou ses chances de réintégration*

Par ailleurs, Monsieur C) n'a jamais reçu le moindre avertissement.

Il est dès lors reproché au Conseil Supérieur des Assurances Sociales, d'avoir confirmé le jugement du Conseil Arbitral qui lui-même a confirmé la décision de la Commissaire de Gouvernement à l'action sociale du 2 octobre 2018 alors que le motif invoqué pour la cessation du versement des indemnités n'est nullement prévu dans les dispositions de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

L'arrêt attaqué encourt dès lors la cassation. ».

Réponse de la Cour

Il ne résulte pas des actes de procédure auxquels la Cour peut avoir égard que le demandeur en cassation ait fait valoir une violation des articles 1, 3 et 15 de la loi du 29 avril 1999 devant les juges d'appel.

Les moyens sont dès lors nouveaux et, en ce qu'ils comporteraient un examen des circonstances de fait, mélangés de fait et de droit.

Il s'ensuit que les trois moyens sont irrecevables.

Sur les deuxième et troisième moyens de cassation réunis

Enoncé des moyens

le deuxième, « *tiré de la violation sinon de la non application sinon de la mauvaise interprétation de l'article 10 (1) b) de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti qui dispose que << les activités d'insertion professionnelle prennent la forme : d'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de l'Etat, des communes, des établissements publics, des établissements d'utilité publique ou de tout autre organisme, institution ou groupement de personnes poursuivant un but non lucratif >>* ».

En ce que :

Le Conseil supérieur des assurances sociales a considéré que les différents contrats d'insertion auquel Monsieur C) a souscrit pour l'exécution des travaux d'utilité collective en vertu de l'article 10 (1)b de la loi du 29 avril 1999 était temporaire, dans la mesure où ils n'ont pas excédé une durée d'un an.

Par ailleurs, le Conseil supérieur des assurances sociales a également considéré que comme le renouvellement de cette activité n'est pas limité en nombre par l'article 8 de la loi du 29 avril 1999, le SNAS, qui s'est conformé aux prescriptions des articles 8 et 10 (1)b de la loi du 29 avril 1999 en ce qui concerne la durée des contrats souscrits par le demandeur en cassation, et quant à la possibilité de leur reconduction, n'a pas contrevenu à ces articles en reconduisant la convention litigieuse à plusieurs reprises.

Aux motifs que :

Le Conseil Supérieur des Assurances Sociales a considéré que << Suivant l'article 3 du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 organisant la participation à des stages en entreprise des bénéficiaires de l'indemnité d'insertion, les stages d'insertion au sein de la même entreprise ne peuvent être renouvelés qu'une fois pour une durée ne dépassant pas 12 mois à condition toutefois que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée ou que le patron de stage s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personnel.

Contrairement à ce qui est avancé par l'appelant cette disposition ne saurait s'appliquer aux contrats portant sur les travaux d'utilité collective dès lors que cette activité est de nature différente à celle des conventions de stage. En effet la première mesure tend au maintien de l'intéressé dans la vie active pendant l'obtention du RMG afin de favoriser sa réinsertion dans le marché du travail, tandis que la deuxième entend promouvoir l'embauchage de l'intéressé par l'entreprise dans laquelle le stage est effectué.

Comme les différents contrats d'insertion auxquels C) a souscrit pour l'exécution des travaux d'utilité collective en vertu de l'article 10 (1) b) de la loi du 29 avril 1999 étaient temporaires, en ce qu'ils n'ont pas excédé une durée d'un an et comme le renouvellement de cette activité n'est pas limité en nombre par l'article 8 de cette loi c'est à tort que l'appelant reproche au SNAS d'avoir contrevenu à ces articles en reconduisant cette convention à plusieurs reprises.

S'étant conformé aux prescriptions des articles 8 et 10 (1) b) de la loi en ce qui concerne la durée des contrats souscrits par l'appelant et quant à la possibilité de leur reconduction il ne peut être reproché aux SNAS d'avoir violé le but poursuivi par les AIP consistant dans la réinsertion des allocataires dans le marché du travail >>.

Alors que :

L'article 10 (1) b) de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti qui dispose que << les activités d'insertion professionnelle prennent la forme : d'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de l'Etat, des communes, des établissements publics, des établissements d'utilité publique ou de tout autre organisme, institution ou groupement de personnes poursuivant un but non lucratif >>, définit l'activité d'insertion comme étant une affectation temporaire à des travaux d'utilité collective.

En l'espèce, suite au premier contrat d'insertion conclu par le demandeur en cassation le 18 septembre 2012, le Service nationale d'action sociale a, à six reprises et sur une durée totale de 72 mois soit durant 6 années, reconduit la convention conclue avec Monsieur C).

Il est dès lors reproché au CSSS d'avoir qualifié d'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective, un contrat qui a été renouvelé six fois, au motif que les différents contrats n'ont pas excédé une durée d'un an et que l'article 8 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti n'a pas limité le nombre de renouvellement.

Force est de constater qu'aucune disposition légale n'autorise un tel renouvellement.

En effet, le renouvellement du contrat d'insertion pendant six années consécutives est contraire à l'article 10 (1) b) qui vise uniquement une affectation temporaire, dont la durée initiale ne peut dépasser un an.

Contrairement à l'analyse des conseillers, le demandeur en cassation ne se contredit nullement lorsqu'il soutient que l'activité d'insertion aurait dû être temporaire dans la mesure où il estime qu'après une période d'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective durant une période d'un an, il aurait dû bénéficier d'une insertion professionnelle à l'issue de cette période.

Monsieur C) aurait dès lors dû être inséré professionnellement et socialement après cette période temporaire qui aurait dû durer au plus tard jusqu'au 18 septembre 2013.

Les juges du fond auraient dû sanctionner le SNAS en annulant la décision de la Commissaire de Gouvernement à l'action sociale du 2 octobre 2018 qui a contrevenu à la loi étant donné que l'activité d'insertion qui a duré six années et qui n'a débouché sur aucune insertion professionnelle, ne pouvait constituer une activité temporaire.

Par voie de conséquence, l'arrêt attaqué encourt la cassation. »

et

le troisième, *« tiré de la violation sinon de la non-application sinon de la mauvaise interprétation de l'article 8 alinéa 2 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti qui dispose que << Le contrat d'insertion, dont la durée ne peut excéder un an, est renouvelable... >>.*

En ce que :

Le Conseil Supérieur a considéré que dans la mesure où le renouvellement de l'activité d'insertion n'est pas limité en nombre par l'article 8 de la loi du 29 avril 1999, le SNAS n'ont pas contrevenu à l'article précité, en reconduisant la convention d'insertion à plusieurs reprises.

Aux motifs que :

Le Conseil Supérieur a considéré que << Suivant l'article 3 du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 organisant la participation à des stages en entreprise des bénéficiaires de l'indemnité d'insertion, les stages d'insertion au sein de la même entreprise ne peuvent être renouvelés qu'une fois pour une durée ne dépassant pas 12 mois à condition toutefois que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée ou que le patron de stage s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personnel.

Contrairement à ce qui est avancé par l'appelant cette disposition ne saurait s'appliquer aux contrats portant sur les travaux d'utilité collective dès lors que cette activité est de nature différente à celle des conventions de stage. En effet la première mesure tend au maintien de l'intéressé dans la vie active pendant l'obtention du RMG afin de favoriser sa réinsertion dans le marché du travail, tandis que la deuxième entend promouvoir l'embauchage de l'intéressé par l'entreprise dans laquelle le stage est effectué.

Comme les différents contrats d'insertion auxquels C) a souscrit pour l'exécution des travaux d'utilité collective en vertu de l'article 10 (1) b) de la loi du 29 avril 1999 étaient temporaires, en ce qu'ils n'ont pas excédé une durée d'un an et comme le renouvellement de cette activité n'est pas limité en nombre par l'article 8 de cette loi c'est à tort que l'appelant reproche au SNAS d'avoir contrevenu à ses articles en reconduisant cette convention à plusieurs reprises.

S'étant conformé aux prescriptions des articles 8 et 10 (1) b) de la loi en ce qui concerne la durée des contrats souscrits par l'appelant et quant à la possibilité de leur reconduction il ne peut être reproché aux SNAS d'avoir violé le but poursuivi par les AIP consistant dans la réinsertion des allocataires dans le marché du travail >>.

Alors que :

L'article 8 alinéa 2 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti précise expressément que << Le contrat d'insertion, dont la durée ne peut excéder un an, est renouvelable... >>.

Il est dès lors reproché au Conseil Supérieur des Assurances Sociales, d'avoir interprété le qualificatif de << renouvelable >> comme étant renouvelable indéfiniment au seul motif que l'article 8 alinéa 2 de la loi du 29 avril 1999 n'indique pas de limite quant au nombre de renouvellements.

Il convient de souligner que l'article 8 alinéa 2 de la loi du 29 avril 1999, qui définit le contrat d'insertion, enserme bel et bien ce dernier dans une durée maximale de 12 mois.

Force est de constater que le législateur n'a pas indiqué le nombre de renouvellements en raison du fait qu'il a explicitement indiqué que la durée du contrat d'insertion << ne peut excéder un an >>.

Le contrat d'insertion est dès lors renouvelable, à la seule condition qu'il ne puisse excéder un an au total.

Le Conseil Supérieur des Assurances Sociales, aurait dû au contraire décider que le SNAS a contrevenu à l'article 8 alinéa 2 de la loi du 29 avril 1999 en ayant renouvelé à six reprises le contrat d'insertion alors qu'il ne pouvait être renouvelé sans pouvoir dépasser une durée totale de 12 mois.

Le Conseil Supérieur des Assurances Sociales, aurait dû interpréter l'article 8 alinéa 2 de la loi du 29 avril 1999 au regard du but poursuivi par le législateur qui est indiqué à l'article 1^{er} de la même loi.

Il convient de rappeler que l'article 1^{er} de la loi du 29 avril 1999 précise le cadre des contrats d'insertion qui ont été créés dans le but de lutter contre l'exclusion sociale des bénéficiaires.

En effet << Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale, il est institué un droit à un revenu minimum garanti qui confère dans les conditions fixées par la présente loi des moyens suffisants d'existence ainsi que des mesures d'insertion professionnelle et sociale.

Le revenu minimum garanti consiste soit en l'octroi d'une indemnité d'insertion soit en l'octroi d'une allocation complémentaire destinée à parfaire la différence entre les montants maxima du revenu minimum garanti définis à l'article 5 et la somme des ressources dont la communauté domestique dispose soit en l'octroi conjoint d'une indemnité d'insertion et d'une allocation complémentaire sans pour autant dépasser les limites fixées à l'article 5 >>

Par conséquent le but poursuivi par le législateur est bien de lutter contre l'exclusion sociale des bénéficiaires en accordant notamment des mesures d'insertion professionnelle et sociale.

C'est donc à tort que les juges du fond ont qualifié le contrat litigieux comme étant un contrat d'insertion, après une durée d'une année, alors que le but du législateur à travers cette loi et ces dispositions, est fondamentalement l'insertion d'une personne à travers une activité temporaire.

Les juges du fond auraient dû sanctionner le SNAS qui a contrevenu à ces dispositions légales et a agi en contrariété avec l'esprit de la loi dans la mesure où l'activité d'insertion a duré six années de sorte qu'elle n'a pas constitué une activité temporaire.

Par ailleurs, l'activité n'a pas abouti à l'insertion de l'appelant puisque aucun poste ne lui a été attribué à l'issue de la convention à laquelle il a été mis fin le 2 octobre 2018 avec effet rétroactif, au 30 septembre 2018.

En statuant comme il l'a fait, l'arrêt attaqué encourt la cassation. ».

Réponse de la Cour

Dès lors que l'article 8 de la loi du 29 avril 1999 dispose que le contrat d'insertion, dont la durée ne peut excéder un an, est renouvelable, les juges d'appel, en retenant que l'activité d'insertion, qui a été renouvelée plusieurs fois, ne cesse pas pour autant de relever d'une affectation temporaire à des travaux d'utilité collective au sens de l'article 10, paragraphe 1, point b), de la loi du 29 avril 1999, ont fait l'exacte application de la loi.

Il s'ensuit que les deux moyens ne sont pas fondés.

Sur le sixième moyen de cassation

Enoncé du moyen

« Tiré de la violation sinon du défaut d'application sinon de la mauvaise application sinon de la mauvaise interprétation de l'article 10 (1) de la loi du 12 septembre 2003 qui dispose que :

<< L'Etat, les communes, les établissements publics et la société nationale des chemins de fer luxembourgeois sont tenus d'employer à temps plein des travailleurs reconnus comme travailleurs handicapés, dans la proportion de 5 % de l'effectif total de leur personnel occupé en qualité de fonctionnaires ou de salariés liés par un contrat de travail et à condition qu'ils remplissent les conditions générales de formation et d'admission légales ou réglementaires.

Des dérogations aux conditions générales de formation et d'admission visées à l'alinéa qui précède peuvent être consenties pour l'emploi de travailleurs handicapés par respectivement le ministre ayant dans ses attributions la Fonction publique, le ministre ayant dans ses attributions l'Intérieur, le ministre ayant dans ses attributions les Transports ou le ministre ayant dans ses attributions l'établissement public concerné. >>

En ce que :

Le Conseil Supérieur a confirmé le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 19/11/2019, qui a lui-même confirmé la décision de la Commissaire de Gouvernement à l'action sociale du 2 octobre 2018 laquelle a notifié à Monsieur C) que la fin du versement de son indemnité d'insertion prévue au chapitre II de la loi modifiée du 29/4/1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti en ces termes, est fixée rétroactivement au 30 septembre 2018, en raison du fait que la convention portant organisation de son activité d'insertion professionnelle auprès de la CNS a pris fin au 30 septembre 2018 et n'a pas été prolongée, tout en ayant fait le constat de l'obligation incombant à l'Etat d'employer à temps plein des travailleurs reconnus comme travailleurs handicapés, comme le demandeur en cassation en l'occurrence, dans la proportion de 5% de l'effectif total de leur personnel et en ayant au contraire considéré que le demandeur en cassation reste en défaut de préciser et de justifier en vertu de quelles dispositions la partie défenderesse en cassation aurait contrevenu à une obligation de réembauchage dans sa qualité de travailleur handicapé.

Aux motifs que :

<< S'agissant tout d'abord de la violation des dispositions relatives aux travailleurs handicapés, il y a lieu de relever que l'article 10 de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées oblige l'Etat, les communes, les établissements publics et la société nationale des chemins de fer d'employer à temps plein des travailleurs reconnus comme travailleurs handicapés, comme l'appelant en l'occurrence, dans la proportion de 5% de l'effectif total de leur personnel.

En l'espèce, il n'est pas établi par des éléments objectifs versés au dossier que le contingent n'a pas été respecté par la CNS. C'est partant à tort que l'appelant invoque un éventuel manquement à cette obligation par la CNS. En tout état de cause, même à supposer que ce contingent n'aurait pas été respecté, cette violation n'est

point opposable à la partie intimée comme il s'agit d'un éventuel litige qui se mue entre l'appelant et la CNS.

Comme C) reste en défaut de préciser et de justifier en vertu de quelle disposition la partie intimée aurait contrevenu à une obligation de réembauchage dans sa qualité de travailleur handicapé, ce moyen laisse d'être fondé. >>

Alors que :

Monsieur C) a pourtant précisé que la décision litigieuse a contrevenu à l'article 10 (1) de la loi du 12 septembre 2003, qui impose à l'Etat, d'employer à temps plein des travailleurs reconnus comme travailleurs handicapés, dans la proportion de 5 % de l'effectif total de leur personnel.

Il est dès lors reproché au Conseil Supérieur des assurances Sociale de ne pas avoir annulé la décision de la Commissaire de Gouvernement à l'action sociale du 2 octobre 2018 qui a notifié à Monsieur COEHLO C) la cessation du versement des prestations alors que ce dernier, qui est reconnu comme étant un travailleur handicapé, aurait dû bénéficier d'un emploi à plein temps par application de l'article 10 (1) de la loi du 12 septembre 2003, après la période d'une année.

Il est particulièrement reproché au Conseil supérieur des assurances sociale d'avoir considéré qu'il appartenait à Monsieur C) d'établir que le contingent de 5% n'était pas respecté par la CNS.

Il appartenait au contraire, à la partie défenderesse en cassation d'établir que ledit contingent était respecté, et que partant, l'obligation imposée par l'article précité, n'était pas applicable et que dès lors Monsieur C), qui ne pouvait bénéficier d'un emploi en qualité de travailleur handicapé -quod non- pouvait valablement se voir notifier la décision de la commissaire du 2 octobre 2018.

En statuant comme il l'a fait, le Conseil supérieur des assurances sociale a violé les dispositions visées de sorte que l'arrêt, encourt la cassation de ce chef. ».

Réponse de la Cour

Le demandeur en cassation qui est, selon l'arrêt attaqué, une personne handicapée au sens de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, fait grief aux juges d'appel d'avoir retenu qu'il lui appartenait d'établir que la CNS n'avait pas respecté le contingent de 5% de travailleurs handicapés qu'elle est tenue d'employer à plein temps, conformément à l'article 10, paragraphe 1, de la loi modifiée du 12 septembre 2003.

Dans la mesure où le contrat d'insertion ne fait pas naître dans le chef du bénéficiaire, même reconnu comme travailleur handicapé, le droit d'être engagé sur base d'un contrat de travail, les juges d'appel n'ont pas violé la disposition visée au moyen.

Il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé.

Sur le huitième moyen de cassation, qui est préalable

Enoncé du moyen

« Tiré de la violation sinon du défaut d'application sinon de la mauvaise application sinon de la mauvaise interprétation de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle qui dispose que << Lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, celle-ci est tenue de saisir la Cour Constitutionnelle.

Une juridiction est dispensée de saisir la Cour Constitutionnelle lorsqu'elle estime que :

- a) une décision sur la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement ;*
- b) la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement ;*
- c) La Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet.*

Si une juridiction estime qu'une question de conformité d'une loi à la Constitution se pose et qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, elle doit la soulever d'office après avoir invité au préalable les parties à présenter leurs observations. >>

En ce que :

première branche :

Le Conseil Supérieur des Assurances Sociales, a rejeté la demande de Monsieur C) tendant à saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle sur la constitutionnalité de la disposition de l'article 8c alinéa 2 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti en ce qu'il prévoit que << le contrat d'insertion dont la durée ne peut excéder un an est renouvelable >> afin de savoir s'il est compatible avec l'article 10 bis de la Constitution qui dispose que les luxembourgeois sont égaux devant la loi.

Alors qu'au terme de l'article 4 du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 organisant la participation à des stages en entreprise des bénéficiaires de l'insertion << le stage peut durer jusqu'à douze mois et qu'au sein d'une même entreprise il peut être renouvelé une seule fois pour une durée ne dépassant pas douze mois, à condition toutefois, soit que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée, soit que le patron de stage s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personnel >>.

En disposant ainsi :

*<< Par ces motifs,
le Conseil supérieur de la sécurité sociale,
statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,
déclare l'appel de C) recevable, mais non fondé,
confirme le jugement entrepris.*

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 23 juillet 2020 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Monsieur Jean-Paul Sinner, secrétaire. >>

Confirmant dès lors le jugement rendu par le Conseil Arbitral ayant le dispositif suivant :

<< PAR CES MOTIFS

*Le conseil arbitral statuant contradictoirement et en premier ressort,
déclare le recours de C) recevable,*

dit que les questions préjudicielles de la conformité des articles 8 c) alinéa 2, 10 (1) c) et 10 (1) b) de la loi du 29/4/1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti à l'article 10 bis de la Constitution telles que soulevées par le requérant ne sont pas nécessaires pour toiser le litige et sont par ailleurs dénuées de tout fondement ;

déclare le recours non fondé,

partant en déboute et confirme la décision de la commissaire de gouvernement à l'action sociale du 2/10/2018.

La lecture du présent jugement a été faite à l'audience publique du 19/11/2019 en la salle d'audience du conseil arbitral à Luxembourg par Monsieur le président du siège Tom MOES, en présence de Monsieur Christophe ALESCH, secrétaire >>.

Aux motifs que :

<< La loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle prévoit, en son article 6, que " lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif celle-ci est tenue de saisir la Cour Constitutionnelle. Une juridiction est dispensée de saisir la Cour Constitutionnelle lorsqu'elle estime que a)

une décision sur la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement b) la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement c) la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet".

Il s'ensuit que la juridiction du fond qui est saisie d'une question préjudicielle est en principe tenue de la soumettre à la Cour Constitutionnelle, sauf si les conditions de dispense sont données. Il ne lui revient pas, contrairement à ce qui a été retenu par le premier juge, de juger si la différenciation opérée par la loi est objective, rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Pour l'admission de la question préjudicielle, il appartient cependant au Conseil supérieur de la sécurité sociale de vérifier si le souscripteur d'un contrat d'insertion l'affectant à des travaux d'utilité collective en vertu de l'article 10 (1) b de la loi du 29 avril 1999 se trouve dans une situation comparable avec le stagiaire employé par une entreprise privée en application de l'article 10 (1) c de cette même loi.

En effet, il a été retenu que la comparabilité des situations dont la discrimination est alléguée entre dans le champ d'application des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif aux fins de déterminer si une question de conformité à l'article 10bis de la Constitution n'est pas dénuée de tout fondement au regard de l'article 6 alinéa 2, sous b) de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle (Cass 18 juin 2020, n° 85/2020).

Or, il résulte des développements qui précèdent que ces deux mesures sont de nature différente, en ce que la première engage le bénéficiaire à exécuter des travaux d'utilité collective au sein d'une institution publique ou à but non lucratif tandis que la deuxième vise des périodes de formation ou de perfectionnement au sein d'une entreprise commerciale.

Comme leurs situations ne sont pas comparables il n'y a pas lieu d'admettre la question préjudicielle posée, dès lors qu'elle n'est pas pertinente >>.

Alors que :

première branche :

L'article 6 alinéa 1 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle dispose que lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou administratif, celle-ci est tenue de saisir la Cour constitutionnelle.

Le même article dispose toutefois, en son alinéa 2 b) que la juridiction est dispensée de saisir la Cour constitutionnelle lorsqu'elle estime que la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement.

Le défaut de tout fondement qui dispense le juge du fond de saisir la Cour Constitutionnelle doit être évident et manifeste au point de s'imposer à lui.

Pour qualifier la question soulevée par le demandeur en cassation de dénuée de tout fondement, le Conseil supérieur de la sécurité sociale, a retenu que << ces deux mesures sont de nature différente, en ce que la première engage le bénéficiaire à exécuter des travaux d'utilité collective au sein d'une institution publique ou à but non lucratif, tandis que la deuxième vise des périodes de formation ou de perfectionnement au sein d'une entreprise commerciale.

Comme leurs situations ne sont pas comparables il n'y a pas lieu d'admettre la question préjudicielle posée, dès lors qu'elle n'est pas pertinente >>.

Cependant, la question préjudicielle sur la constitutionnalité de la disposition de l'article 8c alinéa 2 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti, en ce qu'il prévoit que << le contrat d'insertion dont la durée ne peut excéder un an est renouvelable >> est parfaitement pertinente alors qu'elle vise deux bénéficiaires du même type de contrat à savoir un contrat d'insertion.

La pertinence de la question résulte de l'interrogation quant à la compatibilité de l'article 8 c alinéa 2 précité, avec l'article 10 bis de la Constitution qui dispose que les luxembourgeois sont égaux devant la loi, alors qu'au terme de l'article 4 du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 organisant la participation à des stages en entreprise des bénéficiaires de l'insertion << le stage peut durer jusqu'à douze mois et qu'au sein d'une même entreprise il peut être renouvelé une seule fois pour une durée ne dépassant pas douze mois, à condition toutefois, soit que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée, soit que le patron de stage s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personnel >>.

Il est donc fait grief au Conseil supérieur des assurances sociales de ne pas avoir saisi la Cour constitutionnelle alors que la demande en avait été expressément faite, violant ainsi les dispositions de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle.

Le Conseil supérieur des assurances sociales aurait dû, par la saisine de la Cour constitutionnelle, vérifier la conformité de l'article 8 c alinéa 2 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti, en ce qu'il prévoit que << le contrat d'insertion dont la durée ne peut excéder un an est renouvelable >> avec l'article 10 bis de la Constitution qui dispose que les luxembourgeois sont égaux devant la loi, alors qu'au terme de l'article 4 du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 organisant la participation à des stages en entreprise des bénéficiaires de l'insertion << le stage peut durer jusqu'à douze mois et qu'au sein d'une même entreprise il peut être renouvelé une seule fois pour une durée ne dépassant pas douze mois, à condition toutefois, soit que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée, soit que le patron de stage s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personnel >> traitant ainsi de manière différentes deux catégories de bénéficiaires d'un contrat d'insertion.

Le Conseil supérieur des assurances sociales aurait dû, afin de respecter le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, saisir la Cour constitutionnelle de ladite question même autrement formulée et tenir en suspens l'issue du litige.

En ce que :

deuxième branche :

Le Conseil Supérieur des Assurances Sociales, a rejeté la demande de Monsieur C) tendant à saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle sur la constitutionnalité de la disposition de l'article 8c alinéa 2 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti en ce qu'il prévoit que << le contrat d'insertion dont la durée ne peut excéder un an est renouvelable >> afin de savoir s'il est compatible avec l'article 10 bis de la Constitution qui dispose que les luxembourgeois sont égaux devant la loi.

Alors qu'au terme de l'article L.122-5 (1) du code du travail << Le contrat conclu pour une durée déterminée peut être renouvelé deux fois pour une durée déterminée. Le principe du renouvellement et/ou les conditions du renouvellement doivent faire l'objet d'une clause du contrat de travail initial ou d'un avenant ultérieur à ce contrat. A défaut d'écrit conforme à cette disposition, le contrat de travail renouvelé est présumé conclu pour une durée indéterminée, la preuve contraire n'étant pas admissible >> alors que l'article 8 de la loi du 29 avril 1999 dispose que << le contrat d'insertion, dont la durée ne peut excéder un an, est renouvelable >>.

En disposant ainsi :

<< Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

déclare l'appel de C) recevable, mais non fondé,

confirme le jugement entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 23 juillet 2020 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Monsieur Jean-Paul Sinner, secrétaire. >>

Confirmant dès lors le jugement rendu par le Conseil Arbitral ayant le dispositif suivant :

<< PAR CES MOTIFS

Le conseil arbitral statuant contradictoirement et en premier ressort,

déclare le recours de C) recevable,

dit que les questions préjudicielles de la conformité des articles 8 c) alinéa 2, 10 (1) c) et 10 (1) b) de la loi du 29/4/1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti à l'article 10 bis de la Constitution telles que soulevées par le requérant ne sont pas nécessaires pour toiser le litige et sont par ailleurs dénuées de tout fondement ;

déclare le recours non fondé,

partant en déboute et confirme la décision de la commissaire de gouvernement à l'action sociale du 2/10/2018.

La lecture du présent jugement a été faite à l'audience publique du 19/11/2019 en la salle d'audience du conseil arbitral à Luxembourg par Monsieur le président du siège Tom MOES en présence de Monsieur Christophe ALESCH, secrétaire >>.

Aux motifs que :

<< La loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle prévoit, en son article 6, que "lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, celle-ci est tenue de saisir la Cour Constitutionnelle. Une juridiction est dispensée de saisir la Cour Constitutionnelle lorsqu'elle estime que a) une décision sur la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement b) la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement c) la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet".

Il s'ensuit que la juridiction du fond qui est saisie d'une question préjudicielle est en principe tenue de la soumettre à la Cour Constitutionnelle, sauf si les conditions de dispense sont données. Il ne lui revient pas, contrairement à ce qui a été retenu par le premier juge, de juger si la différenciation opérée par la loi est objective, rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Pour l'admission de la question préjudicielle, il appartient cependant au Conseil supérieur de la sécurité sociale de vérifier si le souscripteur d'un contrat d'insertion l'affectant à des travaux d'utilité collective en vertu de l'article 10 (1) b) de la loi du 29 avril 1999 se trouve dans une situation comparable avec le stagiaire employé par une entreprise privée en application de l'article 10 (1) c) de cette même loi.

En effet, il a été retenu que la comparabilité des situations dont la discrimination est alléguée entre dans le champ d'application des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif aux fins de déterminer si une question de conformité à l'article 10bis de la Constitution n'est pas dénuée de tout fondement au regard de l'article 6, alinéa 2, sous b), de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle (Cass 18 juin 2020, n° 85/2020).

Or il résulte des développements qui précèdent que ces deux mesures sont de nature différente, en ce que la première engage le bénéficiaire à exécuter des travaux d'utilité collective au sein d'une institution publique ou à but non lucratif tandis que la deuxième vise des périodes de formation ou de perfectionnement au sein d'une entreprise commerciale.

Comme leurs situations ne sont pas comparables, il n'y a pas lieu d'admettre la question préjudicielle posée, dès lors qu'elle n'est pas pertinente ».

Alors que :

deuxième branche :

L'article 6 alinéa 1 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle dispose que lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou administratif, celle-ci est tenue de saisir la Cour constitutionnelle.

Le même article dispose toutefois, en son alinéa 2 b) que la juridiction est dispensée de saisir la Cour constitutionnelle lorsqu'elle estime que la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement.

Le défaut de tout fondement qui dispense le juge du fond de saisir la Cour Constitutionnelle doit être évident et manifeste au point de s'imposer à lui.

Pour qualifier la question soulevée par le demandeur en cassation de dénuée de tout fondement, le Conseil supérieur de la sécurité sociale, a retenu que << ces deux mesures sont de nature différente, en ce que la première engage le bénéficiaire à exécuter des travaux d'utilité collective au sein d'une institution publique ou à but non lucratif tandis que la deuxième, vise des périodes de formation ou de perfectionnement au sein d'une entreprise commerciale.

Comme leurs situations ne sont pas comparables il n'y a pas lieu d'admettre la question préjudicielle posée dès lors qu'elle n'est pas pertinente >>.

Cependant, la question préjudicielle sur la constitutionnalité de la disposition de l'article 8c alinéa 2 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti, en ce qu'il prévoit que << le contrat d'insertion dont la durée ne peut excéder un an est renouvelable >> est parfaitement pertinente alors qu'elle vise deux bénéficiaires du même type de contrat à savoir un contrat à durée déterminée.

La pertinence de la question résulte de l'interrogation quant à la compatibilité de l'article 8 c alinéa 2 précité, avec l'article 10 bis de la Constitution qui dispose que les luxembourgeois sont égaux devant la loi, alors qu'au terme de l'article L.122-5 (1) du code du travail, le législateur a prévu une protection spéciale du titulaire d'un contrat de travail à durée déterminée en disposant que << Le contrat conclu pour une durée déterminée peut être renouvelé deux fois pour une durée déterminée. Le principe du renouvellement et/ou les conditions du renouvellement doivent faire l'objet d'une clause du contrat de travail initial ou d'un

avenant ultérieur à ce contrat. A défaut d'écrit conforme à cette disposition, le contrat de travail renouvelé est présumé conclu pour une durée indéterminée, la preuve contraire n'étant pas admissible >> alors que l'article 8 de la loi du 29 avril 1999 dispose que << le contrat d'insertion, dont la durée ne peut excéder un an, est renouvelable >>.

Il est donc fait grief au Conseil supérieur des assurances sociales de ne pas avoir saisi la Cour constitutionnelle alors que la demande en avait été expressément faite, violant ainsi les dispositions de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle.

Le Conseil supérieur des assurances sociales aurait dû, par la saisine de la Cour constitutionnelle, vérifier la conformité de l'article 8 c alinéa 2 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti, en ce qu'il prévoit que << le contrat d'insertion dont la durée ne peut excéder un an est renouvelable >> avec l'article 10 bis de la Constitution qui dispose que les luxembourgeois sont égaux devant la loi, alors qu'au terme de l'article L.122-5 (1) du code du travail, le législateur a prévu une protection spéciale du titulaire d'un contrat de travail à durée déterminée en disposant que << Le contrat conclu pour une durée déterminée peut être renouvelé deux fois pour une durée déterminée. Le principe du renouvellement et/ou les conditions du renouvellement doivent faire l'objet d'une clause du contrat de travail initial ou d'un avenant ultérieur à ce contrat. A défaut d'écrit conforme à cette disposition, le contrat de travail renouvelé est présumé conclu pour une durée indéterminée, la preuve contraire n'étant pas admissible >> traitant ainsi de manière différentes deux catégories de bénéficiaires d'un contrat à durée déterminée.

Le Conseil supérieur des assurances sociales aurait dû, afin de respecter le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, saisir la Cour constitutionnelle de ladite question même autrement formulée et tenir en suspens l'issue du litige.

Réponse de la Cour

Sur la première branche du moyen

Le demandeur en cassation fait grief aux juges d'appel d'avoir rejeté la question préjudicielle de constitutionnalité qu'il avait proposée sur base de l'article 6 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle en retenant que les situations visées aux articles 10, paragraphe 1, point b), et 10, paragraphe 1, point c), de la loi du 29 avril 1999 n'étaient pas comparables.

Les deux mesures visées poursuivent, à des degrés divers, le but d'assurer la réintégration du bénéficiaire du revenu minimum garanti dans la vie professionnelle. Si la mesure prévue à l'article 10, paragraphe 1, point b), se limite à permettre aux bénéficiaires de maintenir le contact avec la vie active, la mesure envisagée au point c) du même article tend à réinsérer le bénéficiaire directement sur le marché de l'emploi en augmentant ses chances de retrouver un emploi soit dans l'entreprise où il effectue son stage, soit dans une entreprise tierce.

Il en résulte un défaut de comparabilité des situations respectives.

Au vu de ce défaut de comparabilité, les juges d'appel n'ont pas violé la disposition légale visée au moyen.

Il s'ensuit que le moyen, pris en sa première branche, n'est pas fondé.

Sur la deuxième branche du moyen

Le demandeur en cassation fait grief aux juges d'appel de ne pas avoir soulevé d'office une question préjudicielle de constitutionnalité ayant trait à la rupture de l'égalité de traitement de la situation du bénéficiaire d'un contrat d'insertion à des fins d'affectation à des travaux d'utilité collective par rapport à celle du salarié titulaire d'un contrat de travail à durée déterminée.

Les bénéficiaires d'un contrat d'insertion sociale avec affectation temporaire à des travaux d'utilité collective sont des personnes menacées d'exclusion sociale qui se voient proposer, par l'intermédiaire d'une institution d'assistance sociale dépendante de l'ETAT, une activité temporaire aux fins de leur permettre de maintenir un contact avec la vie active et de favoriser une éventuelle réintégration professionnelle future.

Le salarié lié par un contrat de travail à durée déterminée régi par le Code du travail est partie à un contrat librement conclu entre parties sans l'intervention d'un tiers. Les conditions et l'objet du contrat de travail sont, sous réserve des dispositions impératives du Code du travail, librement négociés entre parties. Le contrat de travail ne constitue pas une mesure d'assistance sociale ayant pour finalité de préparer à une insertion professionnelle future, mais il constitue l'expression d'une telle insertion.

Il en résulte un défaut de comparabilité des situations respectives.

Au vu de ce défaut de comparabilité, les juges d'appel n'étaient pas tenus de saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle qui était dénuée de tout fondement.

Il s'ensuit que le moyen, pris en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

Sur le septième moyen de cassation

Enoncé du moyen

« Tiré de la violation, sinon de la fausse application de l'article 10 bis (1) de la Constitution qui dispose que << Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi >>.

En ce que :

première branche :

Le Conseil supérieur des assurances sociales a considéré que le souscripteur d'un contrat d'insertion l'affectant à des travaux d'utilité collective en vertu de l'article 10 (1) b de la loi du 29 avril 1999 se trouve dans une situation différente d'un stagiaire employé par une entreprise privée en application de l'article 10 (1) c de cette même loi.

Le Conseil supérieur des assurances sociales a en effet considéré leurs situations respectives comme n'étant pas comparables, ces deux mesures étant de nature différente, en ce que la première engage le bénéficiaire à exécuter des travaux d'utilité collective au sein d'une institution publique ou à but non lucratif tandis que la deuxième, vise des périodes de formation ou de perfectionnement au sein d'une entreprise commerciale.

Aux motifs que :

<< La loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la cour constitutionnelle prévoit, en son article 6, que "lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif celle-ci est tenue de saisir la Cour Constitutionnelle. Une juridiction est dispensée de saisir la Cour Constitutionnelle lorsqu'elle estime que a) une décision sur la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement b) la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement c) la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet".

Il s'ensuit que la juridiction du fond qui est saisie d'une question préjudicielle est en principe tenue de la soumettre à la Cour Constitutionnelle, sauf si les conditions de dispense sont données. Il ne lui revient pas, contrairement à ce qui a été retenu par le premier juge, de juger si la différenciation opérée par la loi est objective, rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Pour l'admission de la question préjudicielle, il appartient cependant au Conseil supérieur de la sécurité sociale de vérifier si le souscripteur d'un contrat d'insertion l'affectant à des travaux d'utilité collective en vertu de l'article 10 (1) b de la loi du 29 avril 1999 se trouve dans une situation comparable avec le stagiaire employé par une entreprise privée en application de l'article 10 (1) c de cette même loi.

En effet il a été retenu que la comparabilité des situations dont la discrimination est alléguée entre dans le champ d'application des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif aux fins de déterminer si une question de conformité à l'article 10 bis de la Constitution n'est pas dénuée de tout fondement au regard de l'article 6 alinéa 2, sous b) de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle (Cass 18 juin 2020, numéro 85/2020).

Or il résulte des développements qui précèdent que ces deux mesures sont de nature différente, en ce que la première engage le bénéficiaire à exécuter des travaux d'utilité collective au sein d'une institution publique ou à but non lucratif tandis que la deuxième, vise des périodes de formation ou de perfectionnement au sein d'une entreprise commerciale.

Comme leurs situations ne sont pas comparables il n'y a pas lieu d'admettre la question préjudicielle posée dès lors qu'elle n'est pas pertinente ».

Alors que première branche :

Le législateur a prévu une égalité de traitement pour tous les luxembourgeois en disposant en l'article 10 bis (1) de la Constitution que << Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi >>.

La discrimination consiste à traiter de manière différente des situations qui sont identiques ou de manière identique des situations qui sont différentes (arrêt du 23 février 1983, Wagner/ BALM (8/82, Rec. P. 00371).

Il est dès lors reproché au Conseil supérieur des assurances sociales d'avoir traité de manière différente des situations qui sont pourtant identiques.

Force est de constater que le souscripteur d'un contrat d'insertion l'affectant à des travaux d'utilité collective en vertu de l'article 10 (1) b de la loi du 29 avril 1999 se trouve dans une situation comparable à celle du stagiaire employé par une entreprise privée en application de l'article 10 (1) c de cette même loi.

En effet l'article 10 (1) de la loi du 29 avril 1999 se réfère exclusivement aux activités d'insertion professionnelle.

Le point b) de ce même article précise que le contrat d'insertion prend la forme d'une affectation temporaire à des travaux d'utilité collective au sein d'une institution publique ou à but non lucratif.

Sous le point c) il est précisé que le contrat d'insertion prend la forme d'une affectation temporaire à un stage au sein d'une entreprise commerciale.

Dans les deux cas, il s'agit de contrats d'insertion prenant toujours la forme d'affectation temporaire, tantôt pour des travaux d'utilité collective auprès d'une institution publique ou à but non lucratif, tantôt sous forme d'un stage en entreprise.

Il est dès lors reproché aux Conseillers d'avoir considéré que << ces deux mesures sont de nature différente, en ce que la première engage le bénéficiaire à exécuter des travaux d'utilité collective au sein d'une institution publique ou à but non lucratif tandis que la deuxième, vise des périodes de formation ou de perfectionnement au sein d'une entreprise commerciale. >> alors que les salariés des deux catégories, affectées tantôt auprès de collectivités publiques, tantôt à un stage en entreprise, sont dans les deux cas bénéficiaires d'une convention d'insertion répondant aux mêmes conditions telles qu'énoncées à l'article 6 de la loi RMG. (conditions d'âges, d'aptitude, même montant de l'indemnité versée, même nombre d'heures à savoir 40 heures semaines).

Il existe bien une inégalité de traitement entre deux catégories de salariés alors que les deux catégories en cause sont infiniment comparables.

Force est de constater que la durée de l'affectation temporaire à un stage en entreprise du bénéficiaire de l'activité d'insertion, visé à l'article 10 (1) c de la loi du 29 avril 1999 par application de l'article 4 du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 organisant la participation à des stages en entreprise des bénéficiaires de l'insertion, est explicitement limitée dans le temps.

Cette durée est par ailleurs assortie de conditions particulières permettant au souscripteur d'être inséré professionnellement dans la mesure où le renouvellement est soumis à la condition que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée ou que le patron de stage s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personne.

Le législateur a donc prévu une protection spéciale du souscripteur visé à l'article 10 (1) c de la loi du 29 avril 1999 en ces termes << le stage peut durer jusqu'à douze mois et qu'au sein d'une même entreprise il peut être renouvelé une seule fois pour une durée ne dépassant pas douze mois, à condition toutefois, soit que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée, soit que le patron de stage s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personnel >>.

Le souscripteur visé à l'article 10 (1) b de la loi du 29 avril 1999 se trouve dès lors dans une situation de précarité, dans la mesure où son affectation temporaire pourrait être renouvelée indéfiniment sans aucune protection, contrairement au souscripteur visé à l'article 10 (1) c de la loi du 29 avril 1999 dont le renouvellement ne peut se faire qu'une seule fois avec des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée, soit que le patron de stage s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personnel.

En traitant ainsi de manière différentes deux catégories de salariés, il y a incontestablement violation du principe d'égalité devant la loi consacré par l'article 10bis (1) de la Constitution, de sorte que l'arrêt encourt la cassation.

En ce que :

deuxième branche :

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale a considéré qu'il n'était pas compétent pour analyser la situation juridique d'un bénéficiaire d'une convention d'insertion, par comparaison à celle d'un salarié disposant d'un contrat de travail à durée déterminée dont le renouvellement répété est interdit par application de l'article L. 122-5 du code du travail, déboutant ainsi le demandeur en cassation de sa demande à voir constater l'existence d'un traitement inégalitaire violant le principe prévu à l'article 10 bis de la Constitution.

Aux motifs que :

<< La requalification de la convention en contrat à durée indéterminée qui semble être envisagée par C) par analogie à l'article L. 122-5 du code du travail,

interdisant le renouvellement répété d'un contrat de travail à durée déterminée, il convient de relever que l'article 12 de loi du 29 avril 1999 exclut expressément l'application des dispositions du livre premier, titre II, du code du travail relatives au contrat de travail. Le Conseil supérieur de la sécurité sociale ne serait d'ailleurs pas compétent ratione materiae pour requalifier une mesure d'insertion professionnelle en contrat de travail à durée indéterminée en raison de la spécificité de sa compétence. Tous les litiges se mouvant entre l'employeur et son salarié, y compris la qualification du contrat qui les lie en contrat de travail, relèvent de la compétence exclusive des tribunaux de travail. >>

Alors que deuxième branche :

Le législateur a prévu une égalité de traitement pour tous les luxembourgeois en disposant en l'article 10 bis (1) de la Constitution que << Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi >>, de sorte que le Conseil supérieur de la sécurité sociale était compétent pour vérifier si le principe de l'égalité de traitement était respecté dans le cadre du renouvellement répété des conventions d'insertions en comparaison du renouvellement des contrats à durée déterminée encadrés par les dispositions de l'article L. 122-8 du code du travail.

Il est reproché au Conseil supérieur de la sécurité sociale de ne pas avoir analysé la situation juridique d'un bénéficiaire d'une convention d'insertion, par comparaison à celle d'un salarié disposant d'un contrat de travail à durée déterminée dont le renouvellement répété est interdit par application de l'article L. 122-5 du code du travail, afin de constater l'existence d'un traitement inégalitaire violant le principe prévu à l'article 10 bis de la Constitution.

Par application de l'article L.122-5 (1) du code du travail, le législateur a prévu une protection spéciale du titulaire d'un contrat de travail à durée déterminée en disposant que << Le contrat conclu pour une durée déterminée peut être renouvelé deux fois pour une durée déterminée. Le principe du renouvellement et/ou les conditions du renouvellement doivent faire l'objet d'une clause du contrat de travail initial ou d'un avenant ultérieur à ce contrat. A défaut d'écrit conforme à cette disposition, le contrat de travail renouvelé est présumé conclu pour une durée indéterminée, la preuve contraire n'étant pas admissible >> alors que l'article 8 de la loi du 29 avril 1999 dispose que << le contrat d'insertion, dont la durée ne peut excéder un an, est renouvelable >>.

La discrimination consiste à traiter de manière différente des situations qui sont identiques ou de manière identique des situations qui sont différentes (arrêt du 23 février 1983, Wagner/ BALM (8/82, Rec. P. 00371).

Force est de constater que le souscripteur d'un contrat d'insertion l'affectant à des travaux d'utilité collective en vertu de l'article 10 (1) b de la loi du 29 avril 1999 se trouve dans une situation comparable à celle d'un salarié disposant d'un contrat de travail à durée déterminée.

En effet l'article 10 (2) de la loi du 29 avril 1999 prévoit que << la durée des activités visées sous b) et c) du paragraphe (1) qui précède est de quarante heures par semaine... >>.

Par ailleurs, le contrat de travail s'analyse comme une convention par laquelle une personne s'engage, moyennant rémunération, à mettre son activité à la disposition d'une autre, sous la subordination de laquelle elle se place.

Dans le cadre des contrats d'insertion, le souscripteur s'engage également, moyennant rémunération à mettre son activité à la disposition d'une institution publique ou à but non lucratif, sous la subordination de laquelle elle se place.

Dans les deux cas de figure, le salarié de droit commun comme le souscripteur d'un contrat d'insertion, mettent à disposition leurs compétences à hauteur de quarante heures par semaine sous un lien de subordination.

Il existe bien une inégalité de traitement entre deux catégories de salariés alors que les deux catégories en cause sont infiniment comparables.

Force est de constater que le contrat à durée déterminée est explicitement limité dans le temps afin d'assurer une protection du salarié concerné.

Le législateur a en outre prévu à l'article L. 122-6 du code du travail que << si la relation de travail se poursuit après l'échéance du terme du contrat à durée déterminée, celui-ci devient un contrat à durée indéterminée >>

Le souscripteur visé à l'article 10 (1) b de la loi du 29 avril 1999 se trouve dès lors dans une situation de précarité, dans la mesure où son affectation temporaire pourrait être renouvelée indéfiniment sans aucune protection, contrairement au salarié disposant d'un contrat à durée déterminée dont le renouvellement ne peut se faire que deux fois, avec une requalification en contrat à durée indéterminée si la relation de travail se poursuit après l'échéance du terme du contrat à durée déterminée.

En traitant ainsi de manière différentes deux catégories de salariés, il y a violation du principe d'égalité devant la loi, consacré par l'article 10bis (1) de la Constitution, de sorte que l'arrêt encourt la cassation. ».

Réponse de la Cour

Sur les deux branches du moyen réunies

Au vu de la réponse donnée au huitième moyen, les juges d'appel n'ont pas violé l'article 10bis de la Constitution.

Il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé.

Sur les demandes en allocation d'une indemnité de procédure

Le demandeur en cassation étant à condamner aux dépens de l'instance en cassation, sa demande en allocation d'une indemnité de procédure est à rejeter.

Il serait inéquitable de laisser à charge du défendeur en cassation l'intégralité des frais exposés non compris dans les dépens. Il convient de lui allouer une indemnité de procédure de 2.500 euros.

PAR CES MOTIFS,

la Cour de cassation :

rejette le pourvoi ;

rejette la demande du demandeur en cassation en allocation d'une indemnité de procédure ;

condamne le demandeur en cassation à payer au défendeur en cassation une indemnité de procédure de 2.500 euros ;

le condamne aux dépens de l'instance en cassation avec distraction au profit de Maître François REINARD, sur ses affirmations de droit.

La lecture du présent arrêt a été faite en la susdite audience publique par le président Roger LINDEN en présence du premier avocat général Marie-Jeanne KAPPWEILER et du greffier Daniel SCHROEDER.

Conclusions du Parquet Général dans l'affaire de cassation
C) c/ ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

(affaire n° CAS-2020-00129 du registre)

Le pourvoi du demandeur en cassation, par dépôt au greffe de la Cour en date du 25 septembre 2020, d'un mémoire en cassation, signifié le 23 septembre 2020 au défendeur en cassation, est dirigé contre un arrêt numéro 2020/0174 rendu contradictoirement le 23 juillet 2020 par le Conseil supérieur de la sécurité sociale dans la cause inscrite sous le numéro AS 2019/0215 du registre.

Sur la recevabilité du pourvoi

Le pourvoi est dirigé contre un arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale, contre lequel un pourvoi en cassation peut être formé sur base de l'article 455, alinéa 4, du Code de la sécurité sociale.

Il est recevable au regard du délai¹ et de la forme².

Le pourvoi est dirigé contre une décision contradictoire, donc non susceptible d'opposition, rendue en dernier ressort qui tranche tout le principal, de sorte qu'il est également recevable au regard des articles 1^{er} et 3 de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation (ci-après « *la loi de 1885* »), rendus applicables par l'article 455, alinéa 4, du Code de la sécurité sociale.

Il est, partant, recevable.

¹ Le délai de cassation, de deux mois au regard de l'article 7, alinéa 1, de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation, a été respecté, le délai ayant commencé à courir à partir de la notification, en date du 28 juillet 2020, de l'arrêt attaqué au demandeur en cassation, faite conformément à l'article 458 du Code de la sécurité sociale, et le pourvoi ayant été formé le 25 septembre 2020, donc moins de deux mois après la notification de l'arrêt attaqué.

² Le demandeur en cassation a déposé un mémoire signé par un avocat à la Cour signifié à la partie adverse antérieurement au dépôt du pourvoi, de sorte que ces formalités imposées par l'article 10 de la loi précitée de 1885, rendues applicables par l'article 455, alinéa 4, du Code de la sécurité sociale, ont été respectées.

Sur les faits

Selon l'arrêt attaqué, saisi par C) d'un recours contre la décision par l'ETAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG de mettre fin au paiement de l'indemnité d'insertion par suite de l'échéance de son activité d'insertion professionnelle consécutive à l'expiration du septième de sept contrats d'insertion successifs d'une durée de chaque fois un an avec affectation à des travaux d'utilité collective auprès d'un établissement public en vertu de l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (ci-après « *la loi de 1999* »), le Conseil arbitral de la sécurité sociale, constatant que le requérant ne se trouve pas dans la situation prévue par l'article 10, paragraphe 1, c), de la loi précitée et que les questions de constitutionnalité soulevées par lui étaient dénuées de tout fondement, déclarait le recours non fondé. Sur appel du requérant, le Conseil supérieur de la sécurité sociale confirma le jugement entrepris.

Sur le cadre juridique

La loi de 1999³, qui a été remplacée par la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale⁴, disposait que :

« Art. 1. Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale, il est institué un droit à un revenu minimum garanti qui confère, dans les conditions fixées par la présente loi, des moyens suffisants d'existence ainsi que des mesures d'insertion professionnelle et sociale.

Le revenu minimum garanti consiste, soit en l'octroi d'une indemnité d'insertion, soit en l'octroi d'une allocation complémentaire destinée à parfaire la différence entre les montants maxima du revenu minimum garanti définis à l'article 5 et la somme des ressources dont la communauté domestique dispose, soit en l'octroi conjoint d'une indemnité d'insertion et d'une allocation complémentaire sans pour autant dépasser les limites fixées à l'article 5.

[...]

Art. 3. (1) 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 ;*

³ Le texte original a été publié au Mémorial, A, 1999, n° 60, page 1390. Un texte coordonné (qui, sous les réserves énoncées ci-après est, s'agissant des dispositions pertinentes en cause, resté inchangé jusqu'à l'abrogation de la loi en 2018) a été publié au Mémorial, A, 2004, n° 103, page 1626. L'article 3 a été remplacé par l'article 1^{er} de la loi du 8 juin 2004 portant modification de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (Mémorial, A, 2004, n° 91, page 1544). L'article 15 a été modifié par l'article 10 de la loi précitée. Dans l'article 3, paragraphe 1, de la loi de 1999, tel que remplacé par la loi précitée de 2004, le point g) a été ajouté par l'article 27 de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015) (Mémorial, A, 2014, n° 257, page 5472) et le point e) a été modifié par l'article IV de loi du 20 juillet 2018 modifiant notamment le Code de procédure pénale en introduisant un titre IX concernant l'exécution des peines (Mémorial, A, 2018, n° 627).

⁴ Mémorial, A, 2018, n° 630.

c) a refusé de participer à une mesure d'insertion professionnelle organisée par l'administration 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'administration 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, ou qu'elle bénéficie d'une suspension de l'exécution de la peine, d'une libération conditionnelle ou d'un placement sous surveillance électronique tel que prévu aux articles 107 alinéa 3 et 688 et suivants du même code ;

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.

[...]

Art. 6. *Pour bénéficier de l'indemnité d'insertion, la personne majeure [...] a droit à l'indemnité d'insertion si elle signe le contrat d'insertion prévu à l'article 8, participe aux activités d'insertion professionnelle définies à l'article 10 et reste, sauf à en être dispensée, disponible pour le marché de l'emploi et prête à accepter tout emploi lui assigné par l'administration de l'emploi.*

La demande en obtention de l'indemnité d'insertion est introduite auprès du service national d'action sociale.

[...]

Art. 8. *Le contrat d'insertion, à signer entre le requérant et le service national d'action sociale, [...], dont la durée ne peut excéder un an, est renouvelable. [...]*

[...]

Art. 10. *(1) Les activités d'insertion professionnelle prennent la forme :*

a) de préparation et de recherche assistées, pendant une durée qui ne peut excéder trois mois, d'une activité professionnelle rémunérée ou d'une des activités visées sous b) et c) ci-dessous ;

b) d'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de l'Etat, des communes, des établissements publics, des établissements d'utilités publique ou de tout autre organisme, institution ou groupement de personnes poursuivant un but non lucratif ;

c) d'affectation temporaire à un stage en entreprise selon des modalités fixées par règlement grand-ducal.

[...]

Art. 12. [...]

Les dispositions « du Titre II du Livre premier du Code du travail »⁵ ne sont pas applicables au contrat d'insertion prévu à l'article 8 et aux mesures du paragraphe (1) de l'article 10.

[...]

Art. 15. (1) *Lorsque le requérant, signataire du contrat d'insertion, ou le bénéficiaire de l'indemnité d'insertion ne respecte pas le contrat d'insertion prévu à l'article 8, ou lorsque, par son comportement, il compromet le déroulement normal des mesures de l'article 10 ou ses chances de réintégration, le service national d'action sociale notifie à l'intéressé un avertissement, le cas échéant après avoir pris l'avis du service du contrôle médical de la sécurité sociale.*

(2) *Au cas où l'intéressé refuse d'obtempérer à cet avertissement, il peut perdre le droit à l'indemnité d'insertion et, selon le cas, le droit à l'allocation complémentaire. Cette sanction peut être prononcée, sans l'avertissement prévu au paragraphe qui précède, à l'encontre d'un bénéficiaire de l'indemnité d'insertion qui a commis une faute grave pendant le déroulement d'une activité d'insertion professionnelle prévue à l'article 10.*

(3) *Si l'indemnité d'insertion a dû être retirée trois fois à un même bénéficiaire, l'octroi de l'indemnité d'insertion peut lui être refusé par l'organisme compétent. La suspension de l'octroi peut durer jusqu'à douze mois et prend cours le premier du mois qui suit la dernière décision de retrait de l'organisme compétent.».*

Le règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 organisant la participation à des stages en entreprise des bénéficiaires de l'indemnité d'insertion⁶ (ci-après « le règlement grand-ducal de 2001 »), adopté sur base de l'article 10, paragraphe 1, c), de la loi de 1999, remplacé par le règlement grand-ducal du 1^{er} octobre 2018 fixant les modalités d'application de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale⁷, disposait que :

« [...]

Art. 3. *Le stage peut durer jusqu'à douze mois.*

Au sein de la même entreprise, il peut être renouvelé une seule fois pour une durée ne dépassant pas douze mois, à condition toutefois soit que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou à durée indéterminée, soit que le patron de stage s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personnel.

⁵ L'article 12, alinéa 2, de la loi de 1999 disposait que « les dispositions de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ne sont pas applicables ». L'article 3 de la loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail (Mémorial, A, 2006, n° 149, page 2456) dispose que « Les références à des dispositions abrogées par la présente loi [dont la loi précitée du 24 mai 1989] sont remplacées par les références aux dispositions correspondantes du Code du travail ». La loi précitée du 24 mai 1989 a été remplacée par les dispositions du Titre II du Livre premier du Code du travail, comprenant les articles L. 121-1 à L. 127-6 du Code du travail.

⁶ Mémorial, A, 2001, n° 12, page 628 (texte resté inchangé jusqu'à son abrogation en 2018).

⁷ Mémorial, A, 2018, n° 916.

L'appréciation de ces perspectives d'embauche est faite, conjointement par le patron de stage et le service.

[...]

La loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées (ci-après « *la loi de 2003* »)⁸ dispose que :

« [...]

Art. 10. (1) *L'Etat, les communes, les établissements publics et la société nationale des chemins de fer luxembourgeois sont tenus d'employer à temps plein des salariés reconnus comme salariés handicapés, dans la proportion de 5% de l'effectif total de leur personnel occupé en qualité de fonctionnaires ou de salariés liés par un contrat de travail et à condition qu'ils remplissent les conditions générales de formation et d'admission légales ou réglementaires.*

Des dérogations aux conditions générales de formation et d'admission visées à l'alinéa qui précède peuvent être consenties pour l'emploi de salariés handicapés par respectivement le ministre ayant dans ses attributions la Fonction publique, le ministre ayant dans ses attributions l'Intérieur, le ministre ayant dans ses attributions les Transports ou le ministre ayant dans ses attributions l'établissement public concerné.

[...] ».

Le Code du travail dispose que :

« [...]

Art. L. 122-5. (1) *Le contrat conclu pour une durée indéterminée peut être renouvelé deux fois pour une durée déterminée.*

[...]

Art. L. 122-6. *Si la relation de travail se poursuit après l'échéance du terme du contrat à durée déterminée, celui-ci devient un contrat à durée indéterminée.*

[...] ».

Sur le litige

Le demandeur en cassation a participé aux activités d'insertion sociale prévues par l'article 10, paragraphe 1, de la loi de 1999, donnant droit conformément à l'article 6 de cette loi à l'indemnité d'insertion⁹. Il a signé à cette fin avec le Service national d'action sociale (ci-après

⁸ Mémorial, A, 2003, n° 144, page 2938. Un texte coordonné a été publié au Mémorial, A, 2014, n° 15, page 149. L'article 10, paragraphe 1, invoqué par le demandeur en cassation à l'appui de son sixième moyen, est resté inchangé, sauf que l'article 1, 13°, de la loi du 16 décembre 2011 portant notamment modification de la loi précitée de 2003, a remplacé le terme « travailleur » par celui de « salarié » (Mémorial, A, 2011, n° 272, page 4880).

⁹ Arrêt attaqué, page 2, sixième alinéa.

« SNAS ») successivement sept contrats d'insertion, d'une durée à chaque fois déterminée d'un an pour l'exercice d'une activité d'insertion à temps plein dans le domaine de la bureautique en vertu de l'article 10, paragraphe 1, b), de cette loi, avec affectation auprès d'un établissement public, à savoir la Caisse nationale de santé¹⁰. Ces sept contrats consécutifs ont été exécutés de 2012 à 2018¹¹.

Après l'expiration du dernier de ces contrats, le requérant a été informé de la fin du paiement de l'indemnité d'insertion¹².

Contre cette décision il introduisit un recours auprès du Conseil arbitral de la sécurité sociale aux fins de décider la prolongation, sinon le renouvellement du contrat d'insertion avec le SNAS et la continuation du paiement de l'indemnité d'insertion¹³. Le Conseil arbitral rejeta ce recours.

Dans le cadre de son appel dirigé contre ce jugement devant le Conseil supérieur de la sécurité sociale, le requérant demanda l'annulation de la décision de cessation de l'indemnité d'insertion et la continuation du paiement de celle-ci¹⁴. A cette fin, il fit valoir que le renouvellement successif pendant sept ans du contrat d'insertion était contraire à l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999 et qu'il était contraire au but poursuivi par cet article, de promouvoir la réinsertion professionnelle des travailleurs¹⁵. Il soutint à titre subsidiaire l'inconstitutionnalité au regard de l'article 10*bis* de la Constitution de l'article 8 de la loi de 1999, disposant que le contrat d'insertion sociale, dont la durée ne peut excéder un an, est renouvelable, alors que l'article 3 du règlement grand-ducal de 2001 limite la durée des contrats d'insertion sociale avec une entreprise privée sur base de l'article 10, paragraphe 1, c), de la loi de 1999 à une durée maximale de douze mois, susceptible d'être renouvelée une seule fois pour une durée ne dépassant pas douze mois et encore seulement si le stagiaire a des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail, tandis que l'article 8 de la loi de 1999 ne définit aucune limite aux renouvellements des contrats d'insertion sociale aux fins de travaux d'utilité collective prévus par l'article 3, paragraphe 1, b), de la loi de 1999¹⁶.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale rejeta la demande d'annulation de la décision de cessation de l'indemnité d'insertion. Il releva à cet effet que l'article 8 de la loi de 1999 limite la durée du contrat d'insertion à un an, mais n'interdit pas son renouvellement et ne restreint pas le nombre de celles-ci¹⁷. Il précisa que la limitation des renouvellements à un seul est circonscrite, par l'article 3 du règlement grand-ducal de 2001, aux contrats prévus par l'article 10, paragraphe 1, c), de la loi de 1999, relatifs à l'affectation temporaire à un stage en entreprise¹⁸. Ces contrats auraient pour but de promouvoir l'embauchage des bénéficiaires par l'entreprise dans laquelle le stage est effectué¹⁹. En revanche, le nombre des renouvellements de contrats ne serait pas limité pour ce qui concerne les contrats, pertinents en cause, prévus par

¹⁰ Idem et loc.cit.

¹¹ Idem et loc.cit.

¹² Idem, même page, antépénultième alinéa. Cette information a été faite sous forme d'une notification par le Commissaire de Gouvernement à l'action sociale (voir la pièce n° 13 de la farde de 16 pièces annexées au mémoire en cassation).

¹³ Idem, même page, avant-dernier alinéa.

¹⁴ Idem, page 4, avant-dernier alinéa.

¹⁵ Idem, même page, deuxième alinéa.

¹⁶ Idem, même page, cinquième et sixième alinéa.

¹⁷ Idem, page 5, avant-dernier alinéa.

¹⁸ Idem, même page, sixième alinéa.

¹⁹ Idem, même page, antépénultième alinéa.

l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, relatifs à l'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de personnes morales de droit public, d'établissements d'utilité publique ou de groupements sans but lucratif²⁰. Cette différence serait justifiée par la finalité de ces contrats, d'assurer le maintien du bénéficiaire dans la vie active pendant l'obtention du revenu minimum garanti, afin de favoriser sa réinsertion sur le marché du travail²¹.

Le Conseil supérieur rejeta ensuite la demande en prolongation ou en renouvellement du contrat d'insertion en rappelant que l'article 12 de la loi de 1999 exclut l'application des dispositions du livre premier, titre II, du Code du travail, relatives au contrat de travail, y compris l'article L. 122-5 du Code du travail, interdisant le renouvellement réitéré d'un contrat de travail à durée déterminée et en relevant qu'il est dépourvu de compétence matérielle pour requalifier un contrat d'insertion professionnelle en contrat de travail²².

Il refusa finalement de saisir la Cour constitutionnelle de la question de constitutionnalité soulevée par le demandeur en cassation, aux motifs que celle-ci est dénuée de tout fondement parce que les deux situations comparées, à savoir le contrat d'insertion, prévu par l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, relatif à des travaux d'utilité collective au sein d'une personne morale de droit public, d'un établissement d'utilité publique ou d'un groupement sans but lucratif, et celui prévu par l'article 10, paragraphe 1, c), de cette loi, relatif à des périodes de stage dans une entreprise privée ne seraient pas comparables, de sorte que la différence de traitement, d'une possibilité de renouvellement illimitée dans le premier cas et d'une limitation du renouvellement à une seule fois dans le second cas, n'est pas susceptible de constituer une discrimination au sens de l'article 10*bis* de la Constitution²³.

Suivant le défendeur en cassation, le demandeur en cassation bénéficie depuis la fin du paiement de l'indemnité d'insertion de celui de l'allocation complémentaire, prévue par le Chapitre III de la loi de 1999²⁴, étant rappelé que le revenu minimum garanti peut consister, outre dans l'octroi d'une indemnité d'insertion, également dans celui d'une allocation complémentaire, « destinée à parfaire la différence entre les montants maxima du revenu minimum garanti définis à l'article 5 et la somme des ressources dont la communauté domestique dispose »²⁵.

Le demandeur en cassation est à considérer comme salarié handicapé²⁶, susceptible à ce titre de bénéficier de la loi de 2003²⁷.

Sur le premier moyen de cassation

Le premier moyen est tiré de la violation de l'article 1 de la loi de 1999, en ce que le Conseil supérieur de la sécurité sociale a confirmé le rejet du recours du demandeur en cassation dirigé contre la décision de mettre fin au paiement de l'indemnité d'insertion par suite de l'expiration du septième de sept contrats d'insertion successifs d'une durée de chaque fois un an pour l'exercice d'une activité d'insertion à temps plein dans un établissement public en vertu de

²⁰ Idem et loc.cit.

²¹ Idem et loc.cit.

²² Idem, page 6, quatrième alinéa.

²³ Idem, page 7, cinquième et sixième alinéa.

²⁴ Mémoire en réponse, page 2, dernier alinéa.

²⁵ Article 1, alinéa 2, de la loi de 1999.

²⁶ Pièce n° 14 de la farde de 16 pièces annexée au mémoire en cassation et arrêt attaqué, page 6, deuxième alinéa.

²⁷ Arrêt attaqué, page 6, deuxième alinéa.

l'article 10, paragraphe 1, b), de de la loi de 1999, aux motifs, répondant au moyen tire de ce que « *le renouvellement répété des contrats AIP serait contraire au but poursuivi par l'article 10(1) de la loi de 1999 consistant à promouvoir la réinsertion professionnelle des travailleurs* »²⁸, que « *s'étant conformé aux prescriptions des articles 8 et 10(1)b de la loi en ce qui concerne la durée des contrats souscrits par l'appelant et quant à la possibilité de leur reconduction il ne peut être reproché aux SNAS d'avoir violé le but poursuivi par les AIP [activités d'insertion professionnelle] consistant dans la réinsertion des allocataires dans le marché du travail* »²⁹ et que « *il reste également à relever que l'appelant se contredit dans ses propres développements et demandes, en requérant d'un côté la continuation ou la reconduction de l'activité d'insertion auprès de la CNS [Caisse nationale de santé] tout en soutenant que ces mesures d'insertion devraient être temporaires et le renouvellement limité* »³⁰, alors que la décision de mettre fin au paiement de l'indemnité d'insertion n'a pas respecté le but de la loi de 1999, d'éviter l'exclusion sociale, et que le Conseil supérieur de la sécurité sociale aurait dû rechercher la compatibilité de cette décision avec ce but sans s'arrêter à la seule question du respect des articles 8 et 10 de cette loi.

Dans son premier moyen, le demandeur en cassation reproche aux juges d'appel de ne pas avoir recherché la compatibilité de la décision attaquée, de refuser l'indemnité d'insertion par suite du non renouvellement du contrat d'insertion, au regard de la finalité de la loi de 1999, de lutter contre l'exclusion sociale. Le grief a donc pour objet le reproche de ne pas avoir envisagé, aux fins de réaliser dans le cas d'espèce la finalité de la loi de 1999, la possibilité d'un maintien du droit à l'indemnité d'insertion nonobstant le non renouvellement du contrat d'insertion.

Suivant les éléments auxquels vous pouvez avoir égard, ce moyen est nouveau.

Comme il suppose une appréciation de la situation sociale du demandeur en cassation et de ses droits au titre de la loi de 1999, qui ne se limitent pas à l'octroi d'une indemnité d'insertion, il est mélangé de fait et droit et, partant, irrecevable.

Dans un ordre subsidiaire, le moyen repose sur la prémisse que le refus de l'indemnité d'insertion, par suite du non-renouvellement du contrat d'insertion, a privé le demandeur en cassation de toute assistance sociale, partant, l'a précipité dans l'exclusion sociale. Il résulte pourtant de l'article 1 de la loi de 1999, cité à l'appui du moyen, que le moyen conçu par cette loi pour lutter contre l'exclusion sociale est le revenu minimum garanti et que ce dernier ne consiste pas exclusivement dans l'octroi d'une indemnité d'insertion, mais peut en outre prendre la forme d'une allocation complémentaire, « *destinée à parfaire la différence entre les montants maxima du revenu minimum garanti définis à l'article 5 et la somme des ressources dont la communauté domestique dispose* »³¹. Suivant le défendeur en cassation, le demandeur en cassation bénéficie depuis la fin du paiement de l'indemnité d'insertion de cette allocation complémentaire³². L'indemnité d'insertion ne constitue donc qu'une modalité, parmi d'autres, de l'octroi d'un revenu minimum garanti, de sorte que son refus ne préjuge pas des droits du demandeur en cassation de bénéficier d'un tel revenu.

Il en suit, à titre subsidiaire, que le moyen n'est pas fondé.

²⁸ Idem, page 4, deuxième alinéa.

²⁹ Idem, page 5, dernier alinéa.

³⁰ Idem, page 6, dernier alinéa.

³¹ Article 1, alinéa 2, de la loi de 1999.

³² Mémoire en réponse, page 2, dernier alinéa.

Sur le deuxième moyen de cassation

Le deuxième moyen est tiré de la violation de l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, en ce que le Conseil supérieur de la sécurité sociale a confirmé le rejet du recours du demandeur en cassation dirigé contre la décision de mettre fin au paiement de l'indemnité d'insertion par suite de l'expiration du septième de sept contrats d'insertion successifs d'une durée de chaque fois un an pour l'exercice d'une activité d'insertion à temps plein dans un établissement public en vertu de l'article 10, paragraphe 1, b), de de la loi de 1999, aux motifs que cet article, ensemble avec l'article 8 de cette loi, autorise sans restriction le renouvellement de contrats d'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de personnes morales de droit public, d'établissements d'utilité publique ou de groupements sans but lucratif conclus pour une durée d'un an et que « *il reste également à relever que l'appelant se contredit dans ses propres développements et demandes, en requérant d'un côté la continuation ou la reconduction de l'activité d'insertion auprès de la CNS tout en soutenant que ces mesures d'insertion devraient être temporaires et le renouvellement limité* »³³, alors que l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999 circonscrit la conclusion de contrats d'insertion à une affectation « *temporaire* » et qu'aucune disposition légale n'autorise un renouvellement répété de ces contrats.

Dans son deuxième moyen, le demandeur en cassation fait soutenir que, comme l'affectation à des travaux d'utilité collective auprès de personnes morales de droit public, d'établissements d'utilité publique ou de groupements sans but lucratif des personnes éligibles au bénéfice du revenu minimum garanti, prévue par l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, n'est que « *temporaire* », les contrats d'insertion ne pourraient pas faire l'objet d'un renouvellement et, en tout cas, d'un renouvellement réitéré.

Cette lecture se heurte au libellé de la loi.

La durée des contrats d'insertion est réglementée par l'article 8, deuxième (et dernier) alinéa, première phrase, de la loi de 1999, qui dispose que « *le contrat d'insertion, dont la durée ne peut excéder un an, est renouvelable* ». Il en suit que le contrat d'insertion peut avoir une durée maximale d'un an, mais qu'il est renouvelable.

Aucune disposition de la loi ne limite le nombre de renouvellements. Dans le cadre de l'affectation temporaire à un stage en entreprise, prévue par l'article 10, paragraphe 1, c), de la loi, le règlement grand-ducal de 2001 limite dans son article 3, alinéa 2, le renouvellement à une seule fois pour une durée ne dépassant pas douze mois et le subordonne à la condition « *soit que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou à durée indéterminée, soit que le patron de stage s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personnel* ». En revanche, une telle restriction n'est pas prévue pour les contrats aux fins d'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de personnes morales de droit public, d'établissements d'utilité publique ou de groupements sans but lucratif prévus par l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999.

La seule limite qui résulte indirectement de la loi est l'exclusion, par l'article 12, alinéa 2, des dispositions du Titre II du Livre premier du Code du travail, dont les articles L. 122-5 et L. 122-6 de ce Code, disposant qu'un contrat à durée déterminée ne peut être renouvelé que deux fois

³³ Arrêt attaqué, page 6, dernier alinéa.

et que la poursuite de la relation de travail après l'échéance du terme a pour conséquence que le contrat devient à durée indéterminée. L'exclusion de ces dispositions par l'article 12, alinéa 2, de la loi de 1999 implique que le contrat d'insertion ne peut jamais devenir à durée indéterminée. Le contrat, dont la durée maximale est, au regard de l'article 8, deuxième alinéa, de cette loi, même en cas de renouvellement, d'un an, n'est donc toujours que d'une durée déterminée, de sorte que l'affectation opérée par lui n'est forcément que temporaire.

Eu égard à la clarté de la loi, celle-ci ne saurait, bien entendu, être contredite par l'expression éventuelle d'une volonté contraire du législateur dans les travaux préparatoires. Or, ces travaux restent muets sur cette question, qui ne paraît pas avoir préoccupé le législateur³⁴. Le fait qu'une limitation du nombre des renouvellements de contrats n'était pas un sujet de préoccupation est illustré par l'article 11, paragraphe 4, dernier alinéa, de la loi du 26 juillet 1986 portant création du revenu minimum garanti, ayant précédé celle de 1999, qui disposait au sujet des contrats d'insertion professionnelle que « *Le non-renouvellement du contrat, même si celui-ci a été renouvelé plusieurs fois, n'est pas à assimiler à un licenciement* »³⁵. Un défaut de limitation des renouvellements des contrats d'insertion n'est d'ailleurs pas en contradiction avec la finalité de ces contrats, qui vise à « *procurer un travail à ceux qui sont aptes à travailler mais qui se trouvent plus ou moins durablement privés d'un emploi [ce qui] permet leur affiliation aux régimes de protection de la sécurité sociale, contribue à préserver leurs capacités de travailler et leur confère le sentiment d'appartenir à la société qui continue à attacher une valeur fondamentale au travail individuel* »³⁶. Cette finalité se concilie sans difficulté avec une multiplication des renouvellements des contrats d'insertion.

Il en suit que le moyen n'est pas fondé.

Sur le troisième moyen de cassation

Le troisième moyen est tiré de la violation de l'article 8, alinéa 2, de la loi de 1999, en ce que le Conseil supérieur de la sécurité sociale a confirmé le rejet du recours du demandeur en cassation dirigé contre la décision de mettre fin au paiement de l'indemnité d'insertion par suite de l'expiration du septième de sept contrats d'insertion successifs d'une durée de chaque fois un an pour l'exercice d'une activité d'insertion à temps plein dans un établissement public en vertu de l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, aux motifs que cet article, ensemble avec l'article 8 de cette loi, autorise sans restriction le renouvellement de contrats d'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de personnes morales de droit public, d'établissements d'utilité publique ou de groupements sans but lucratif conclus pour une durée d'un an et que « *il reste également à relever que l'appelant se contredit dans ses propres développements et demandes, en requérant d'un côté la continuation ou la reconduction de l'activité d'insertion auprès de la CNS tout en soutenant que ces mesures d'insertion devraient être temporaires et le renouvellement limité* »³⁷, alors que l'article 8, alinéa 2, de la loi de 1999

³⁴ Voir le commentaire de l'article 10 du projet de loi n° 4229, devenu l'article 8 de la loi de 1999 (Document parlementaire n° 4229, page 26) et de l'article 8 du projet final (Rapport de la Commission de la santé et de la sécurité sociale de la Chambre des Députés, Document parlementaire n° 4229-16, page 27, sous Articles 7, 8 et 9).

³⁵ Mémorial, A, 1986, n° 64, page 1812.

³⁶ Rapport de la Commission de la santé et de la sécurité sociale de la Chambre des députés sur le projet de loi n° 4229 (Document parlementaire n° 4229-16, page 2, antépénultième alinéa).

³⁷ Arrêt attaqué, page 6, dernier alinéa.

limite la durée des contrats d'insertion à un an et que la faculté de renouvellement y prévue ne s'applique que tant que la durée cumulée du contrat et du renouvellement de ce dernier ne dépasse pas un an.

Dans son troisième moyen, le demandeur en cassation fait soutenir que l'article 8, alinéa 2, de la loi de 1999, qui dispose que « *le contrat d'insertion, dont la durée ne peut excéder un an, est renouvelable* », implique que la durée totale d'un contrat d'insertion, renouvellement inclu, ne saurait dépasser un an.

Cette interprétation ne résiste pas au libellé du texte.

Ce dernier dispose que le contrat d'insertion est renouvelable. Il définit par ailleurs ce contrat comme devant avoir une durée n'excédant pas un an. Il en résulte que le contrat, qui peut avoir une durée d'un an, peut être renouvelé. Ce renouvellement n'est pas subordonné à la condition que la durée totale du contrat, qui comprendrait celle du contrat initial à laquelle s'ajouterait celle du contrat renouvelé, ne peut excéder un an. Il ne dispose pas, comme le fait soutenir le demandeur en cassation, que « *le contrat d'insertion est renouvelable à condition que sa durée n'excède pas un an* ». Le passage « *dont la durée ne peut excéder un an* » se rapporte au contrat et non au renouvellement de ce dernier.

Il en suit que le moyen n'est pas fondé.

Sur le quatrième moyen de cassation

Le quatrième moyen est tiré de la violation de l'article 3 de la loi de 1999, en ce que le Conseil supérieur de la sécurité sociale a confirmé le rejet du recours du demandeur en cassation dirigé contre la décision de mettre fin au paiement de l'indemnité d'insertion par suite de l'expiration du septième de sept contrats d'insertion successifs d'une durée de chaque fois un an pour l'exercice d'une activité d'insertion à temps plein dans un établissement public en vertu de l'article 10, paragraphe 1, b), de de la loi de 1999, aux motifs que cet article, ensemble avec l'article 8 de cette loi, autorise sans restriction le renouvellement de contrats d'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de personnes morales de droit public, d'établissements d'utilité publique ou de groupements sans but lucratif conclus pour une durée d'un an, alors que l'article 3 de la loi de 1999 énumère limitativement les cas dans lesquels le droit aux prestations peut cesser, que le demandeur en cassation ne se trouve dans aucun de ces trois cas de figure et que, partant, le non-renouvellement d'un contrat d'insertion ne saurait justifier la cessation du droit à l'indemnité d'insertion.

Dans son quatrième moyen, le demandeur en cassation fait soutenir que faute de se trouver dans l'un des cas d'exclusion de l'article 3 de la loi de 1999, il n'aurait pas légalement pu se voir refuser l'indemnité d'insertion.

L'article 3 prévoit un certain nombre de cas d'exclusion des prestations de la loi de 1999. Cet article fait partie du Chapitre I de celle-ci, consacré aux « *Conditions générales d'ouverture du droit à un revenu minimum garanti* ». Ainsi qu'il a été rappelé ci-avant, dans le cadre de la discussion du premier moyen, le revenu minimum garanti est servi sous forme de différentes prestations, qui sont complémentaires les unes par rapport aux autres. L'une de ces prestations est l'indemnité d'insertion, l'autre est l'allocation complémentaire.

L'octroi du revenu minimum garanti suppose, bien entendu, en outre la réunion d'un certain nombre de conditions positives, énumérées par l'article 2 de la loi. Le moyen présume que ces conditions sont respectées dans le chef du demandeur en cassation, ce qui est constant en cause.

La circonstance qu'une personne qui, au regard du respect des conditions de l'article 2 de la loi, a vocation à bénéficier du droit au revenu minimum garanti, ne se trouve pas dans un des cas d'exclusion de l'article 3 n'implique pas qu'elle respecte les conditions d'octroi de l'indemnité d'insertion, définies par le Chapitre II de la loi. Chacune des deux prestations sous forme desquelles le revenu minimum garanti est servi comporte des conditions qui lui sont propres et qui sont respectivement définies par les Chapitres II et III de la loi, consacrés respectivement à l'indemnité d'insertion et à l'allocation complémentaire.

Le respect des conditions générales d'ouverture au droit à un revenu minimum garanti, prévues par le Chapitre I de la loi, dont l'article 3 de celle-ci, ne préjuge pas de celui des conditions particulières auxquelles chacune des prestations sous forme desquelles ce droit s'exerce. Or, le bénéfice de l'indemnité d'insertion suppose, au regard de l'article 6 de la loi, la conclusion d'un contrat d'insertion. A défaut d'un tel contrat, le bénéficiaire potentiel du droit au revenu minimum garanti ne saurait prétendre à cette indemnité même s'il respecte les conditions générales d'ouverture à ce droit. Il peut dans ce cas, sans doute, prétendre, comme le demandeur en cassation, à l'octroi de l'allocation complémentaire.

Le moyen, qui repose sur une mauvaise lecture des textes applicables, n'est pas fondé.

Sur le cinquième moyen de cassation

Le cinquième moyen est tiré de la violation de l'article 15 de la loi de 1999, en ce que le Conseil supérieur de la sécurité sociale a confirmé le rejet du recours du demandeur en cassation dirigé contre la décision de mettre fin au paiement de l'indemnité d'insertion par suite de l'expiration du septième de sept contrats d'insertion successifs d'une durée de chaque fois un an pour l'exercice d'une activité d'insertion à temps plein dans un établissement public en vertu de l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, aux motifs que cet article, ensemble avec l'article 8 de cette loi, autorise sans restriction le renouvellement de contrats d'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de personnes morales de droit public, d'établissements d'utilité publique ou de groupements sans but lucratif conclus pour une durée d'un an, alors que l'article 15 de la loi de 1999 énumère limitativement les cas dans lesquels le droit à l'indemnité d'insertion peut cesser, que le demandeur en cassation ne se trouve dans aucun de ces cas de figure et que, partant, le non-renouvellement d'un contrat d'insertion ne saurait justifier la cessation du droit à l'indemnité d'insertion.

Dans son cinquième moyen, le demandeur en cassation fait soutenir, d'une façon analogue au grief exposé dans le quatrième moyen, que faute de se trouver dans l'un des cas d'exclusion de l'article 15 de la loi de 1999, il n'aurait pas pu se faire légalement refuser l'indemnité d'insertion.

L'article 15 précité « *définit les sanctions encourues par le bénéficiaire qui ne respecte pas ou compromet le bon déroulement du contrat d'insertion* »³⁸. Il suppose donc qu'une personne soit

³⁸ Rapport de la Commission de la santé et de la sécurité sociale de la chambre des députés sur le projet de loi n° 4229 (Document parlementaire n° 4229-16, page 29, premier alinéa).

titulaire d'un contrat d'insertion mais ne respecte pas les obligations qui en découlent. Il est étranger à la question de savoir si une personne peut prétendre à un tel contrat ou dans quelles conditions ce dernier est susceptible d'être renouvelé ou ne pas être renouvelé pour des raisons étrangères au non-respect par le bénéficiaire des obligations qui en découlent. Il est dès lors dépourvu de pertinence pour soutenir un droit au renouvellement du contrat ou fonder une interdiction de refuser le renouvellement en l'absence d'un non-respect par le bénéficiaire de ses obligations³⁹.

Le moyen, qui repose sur une mauvaise lecture des textes applicables, n'est pas fondé.

Sur le sixième moyen de cassation

Le sixième moyen est tiré de la violation de l'article 10, paragraphe 1, de la loi de 2003, en ce que le Conseil supérieur de la sécurité sociale a confirmé le rejet du recours du demandeur en cassation dirigé contre la décision de mettre fin au paiement de l'indemnité d'insertion par suite de l'expiration du septième de sept contrats d'insertion successifs d'une durée de chaque fois un an pour l'exercice d'une activité d'insertion à temps plein dans un établissement public en vertu de l'article 10, paragraphe 1, b), de de la loi de 1999, en rejetant le moyen du demandeur en cassation tiré de ce que la résiliation du contrat constitue un non-respect du seuil d'effectif minimum et de la priorité de réembauchage prévus par l'article 10, paragraphe 1, de la loi de 2003, aux motifs que « *il n'est pas établi par des éléments objectifs versés au dossier que ce contingent [de 5% de l'effectif total du personnel, prévu par la disposition précitée] n'a pas été respecté par la CNS [Caisse nationale de santé, établissement public auprès duquel les contrats d'insertion ont été exécutés]. C'est partant à tort que l'appelant invoque un éventuel manquement à cette obligation par la CNS. En tout état de cause, même à supposer que ce contingent n'aurait pas été respecté, cette violation n'est point opposable à la partie intimée comme il s'agit d'un éventuel litige qui se mue entre l'appelant la CNS* »⁴⁰ et que « *comme [le demandeur en cassation] reste en défaut de préciser et de justifier en vertu de quelle disposition la partie intimée aurait contrevenu à une obligation de réembauchage dans sa qualité de travailleur handicapé, ce moyen laisse d'être fondé* »⁴¹, alors qu'il n'appartenait pas au demandeur en cassation d'établir que le contingent de 5% n'était pas respecté par la Caisse nationale de santé, auprès de laquelle il avait été affecté, mais au défendeur en cassation de prouver que le contingent était respecté.

Dans son sixième moyen, le demandeur en cassation fait valoir que son contrat d'insertion aurait dû être renouvelé sur base de l'article 10 de la loi de 2003, qui dispose que les personnes morales de droit public sont tenues d'employer à temps plein des salariés reconnus comme salariés handicapés dans la proportion de 5% de l'effectif total de leur personnel et que des dérogations aux conditions générales de formation et d'admission devant être réunies par les candidats aux postes à pourvoir peuvent être consenties pour l'emploi de tels salariés.

³⁹ Les quatrième et le cinquième moyens reposent sur la prémisse que le contrat d'insertion doit, en principe, être renouvelé, sauf exceptions limitativement énoncées tandis que les deuxième et le troisième moyens reposent sur la prémisse inverse que le contrat d'insertion ne devrait pas pouvoir être renouvelé eu égard à son caractère temporaire. Ces deux groupes de moyens se contredisent donc. Cette contradiction rejoint celle relevée par les juges d'appel, « *que l'appelant se contredit dans ses propres développements et demandes, en requérant d'un côté la continuation ou la reconduction de l'activité d'insertion auprès de la CNS tout en soutenant que ces mesures d'insertion devraient être temporaires et le renouvellement limité* » (Arrêt attaqué, page 6, dernier alinéa).

⁴⁰ Arrêt attaqué, page 6, deuxième alinéa.

⁴¹ Idem, même page, troisième alinéa.

Il est constant que le demandeur en cassation relève de la catégorie de personnes susceptibles de bénéficier de la loi de 2003⁴².

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale rejeta le moyen en question aux motifs que le demandeur en cassation n'avait pas établi que cette condition de contingent imposée par la loi avait été méconnue par la personne morale de droit public auprès de laquelle il avait été affecté, à savoir la Caisse nationale de santé, et qu'un tel non-respect, à le supposer établi, ne serait en tout état de cause pas opposable au défendeur en cassation, donc l'Etat, mais ne serait que susceptible de faire l'objet d'un litige entre le demandeur en cassation et la Caisse nationale de santé.

Le demandeur en cassation critique dans son moyen qu'il ne lui appartiendrait pas de rapporter la preuve du défaut de respect du contingent par la Caisse nationale de santé, mais que le défendeur en cassation devrait rapporter la preuve inverse, du respect du contingent par cette Caisse.

Cette critique méconnaît que les juges d'appel ont rejeté le grief du demandeur en cassation, outre par l'argument tiré de ce qu'il n'avait pas établi la preuve du défaut de respect du contingent par la Caisse nationale de santé, par celui tiré de ce que ce non-respect, même à le supposer établi, n'est pas opposable au défendeur en cassation, donc à l'Etat, chargé d'appliquer la loi de 1999.

Le moyen attaque dès lors un motif surabondant.

Il est, partant, inopérant.

Dans un ordre subsidiaire il appartient, conformément au principe général régissant le droit de la preuve, exprimé par l'article 1315 du Code civil, au demandeur d'établir les faits nécessaires au succès de sa prétention.

Il en suit, à titre subsidiaire, que le moyen n'est pas fondé.

Sur le septième moyen de cassation

Le septième moyen est tiré de la violation de l'article 10*bis* de la Constitution, en ce que le Conseil supérieur de la sécurité sociale a confirmé le rejet du recours du demandeur en cassation dirigé contre la décision de mettre fin au paiement de l'indemnité d'insertion par suite de l'expiration du septième de sept contrats d'insertion successifs d'une durée de chaque fois un an pour l'exercice d'une activité d'insertion à temps plein dans un établissement public en vertu de l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, en rejetant le moyen du demandeur en cassation tiré de l'existence d'une discrimination entre le bénéficiaire d'un contrat d'insertion, prévu par l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, relatif à des travaux d'utilité collective au sein d'une personne morale de droit public, d'établissements d'utilité publique ou de groupements sans but lucratif, qui peut faire l'objet d'un renouvellement illimité, et celui d'un contrat d'insertion prévu par l'article 10, paragraphe 1, c), de cette loi, relatif à des périodes de stage dans une entreprise privée, qui ne peut être renouvelé qu'une seule fois, ces deux

⁴² Idem, même page, deuxième alinéa et pièce n° 14 de la farde de 16 pièces annexée au mémoire en cassation.

situations n'étant pas comparables et en ce qu'il a rejeté la demande de requalifier le contrat d'insertion par application de l'article L. 122-5 du Code du travail en contrat de travail à durée indéterminée aux motifs que l'article 12 de la loi de 1999 exclut l'application de cette disposition et qu'il est sans compétence pour statuer sur ce litige, alors que, première branche, la situation des bénéficiaires de contrats d'insertion au sens de l'article 10, paragraphe 1, b) et c), de la loi de 1999 est comparable, s'agissant toujours de contrats d'insertion sous forme d'affectation temporaire et que, seconde branche, le Conseil supérieur de la sécurité sociale, qui a, dans le cadre de ses motifs, évoqué l'article L. 122-5 du Code du travail, aurait dû d'office comparer au regard de l'article 10bis de la Constitution la situation d'un salarié soumis au Code du travail titulaire d'un contrat de travail à durée déterminée, qui, sur base de l'article précité, ne peut être renouvelé que deux fois pour une durée déterminée, à défaut de quoi la relation de travail se poursuit, sur base de l'article L. 122-6 du Code du travail, sous forme d'un contrat à durée indéterminée, avec celle d'une personne bénéficiant d'un contrat d'insertion professionnelle par affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de personnes morales de droit public, d'établissements d'utilité publique ou de groupements sans but lucratif, qui peut être renouvelé sans restriction et sans dégénérer en contrat à durée indéterminée.

Dans son septième moyen le demandeur en cassation expose dans deux branches différentes deux griefs différents, se rapportant à deux groupes distincts de motifs de l'arrêt attaqué, mais exprimant un même cas d'ouverture, à savoir la violation de l'article 10bis de la Constitution. Cette présentation est complexe et inorthodoxe. En principe, la subdivision d'un moyen en branches a pour objet d'exposer une pluralité de critiques se rapportant à un même motif ou groupe de motifs. En l'espèce, la subdivision en branches a pour objet d'exposer une critique unique, à savoir la violation de l'article 10bis de la Constitution, par rapport à des groupes de motifs différents.

Cette présentation, bien que complexe et inorthodoxe, ne méconnaît pas les exigences de l'article 10, alinéa 2, première phrase, de la loi de 1885, qui se limite à imposer que « *sous peine d'irrecevabilité, un moyen ou un élément de moyen ne doit mettre en œuvre qu'un seul cas d'ouverture* ». La loi ne précise pas que tous les éléments, donc toutes les branches, d'un même moyen doivent nécessairement se rapporter à une même partie critiquée de la décision. Le moyen respecte dès lors les exigences de la loi. Bien que de rédaction complexe il reste compréhensible.

Il est dès lors recevable du point de vue de sa forme.

Le demandeur en cassation critique deux violations du principe d'égalité de traitement prévu par l'article 10bis de la Constitution, se rapportant à deux discriminations alléguées, faisant l'objet de deux groupes de motifs différents dans l'arrêt et de deux branches du moyen.

Sur la première branche du moyen

La première discrimination alléguée, exposée dans la première branche du moyen, concerne deux groupes différents de bénéficiaires de contrats d'insertion prévus par la loi de 1999 :

- les bénéficiaires d'un contrat d'insertion aux fins d'une affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès d'une personne morale de droit public, d'un établissement d'utilité publique ou d'un groupement sans but lucratif, visés par l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, comparés aux

- bénéficiaires d'un contrat d'insertion aux fins d'une affectation temporaire à un stage en entreprise selon des modalités fixées par règlement grand-ducal, visés par l'article 10, paragraphe 1, c), de la loi de 1999 et l'article 3 du règlement grand-ducal de 2001.

Les premiers, dont le demandeur en cassation, peuvent voir leur contrat, d'une durée maximale d'un an, renouveler sans limitation, ainsi qu'il est prévu par l'article 8, alinéa 2, de la loi de 1999. En revanche, les seconds ne peuvent voir leur contrat, également d'une durée maximale d'un an, renouveler qu'une seule fois pour une durée ne dépassant pas un an et encore seulement à la condition « *soit que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou à durée indéterminée, soit que le patron de stage s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personnel* », ainsi qu'il est prévu par l'article 3 du règlement grand-ducal de 2001.

Les juges d'appel ont conclu à l'absence de discrimination et à une dispense de saisine de la Cour constitutionnelle au motif que les deux situations ne sont pas comparables. Celles-ci concerneraient des mesures « *de nature différente, en ce que la première engage le bénéficiaire à exécuter des travaux d'utilité collective au sein d'une institution publique ou à but non lucratif, tandis que la deuxième vise des périodes de formation ou de perfectionnement au sein d'une entreprise commerciale* »⁴³. En effet, « *la première mesure tend au maintien de l'intéressé dans la vie active pendant l'obtention du RMG afin de favoriser sa réinsertion dans le marché du travail, tandis que la deuxième entend promouvoir l'embauchage de l'intéressé par l'entreprise dans laquelle le stage est effectué* »⁴⁴.

L'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective avait déjà été prévue, dans le cadre de la loi modifiée du 26 juillet 1986 portant création du droit à un revenu minimum garanti, par la loi du 16 juin 1989 modifiant la loi précitée⁴⁵. Il y était insérée, dans l'article 11, paragraphe 2, de la loi précitée de 1986, une disposition autorisant le SNAS à demander aux bénéficiaires du revenu minimum garanti « *l'affectation temporaire à une tâche déclarée d'utilité publique sur base de l'article 33 paragraphe 2 de la loi [modifiée] du 30 juin 1976 [portant création d'un fonds de chômage et réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet] [ainsi que] l'affectation temporaire à une occupation auprès de l'Etat, des communes, des établissements publics ou d'autres organismes, institutions ou groupements poursuivant un but non lucratif* »⁴⁶. L'article 33, paragraphe 2, de la loi modifiée précitée du 30 juin 1976 a été inséré par la loi du 12 mai 1987 portant création d'un fonds pour l'emploi⁴⁷. Il permettait au Gouvernement de « *décider l'organisation de travaux d'utilité publique destinés à l'occupation des demandeurs d'emploi sans emploi inscrits à l'administration de l'emploi* »⁴⁸. Le but de cette disposition était de mettre en place des « *programmes d'occupation de chômeurs indemnisés [dans le but de] maintenir le contact des chômeurs de longue durée avec la vie active* »⁴⁹. Il résulte des travaux préparatoires de la loi précitée du 16 juin 1989 que

⁴³ Idem, page 7, cinquième alinéa.

⁴⁴ Idem, page 5, antépénultième alinéa.

⁴⁵ Mémorial, A, 1989, n° 44, page 809.

⁴⁶ Article I, 8, de la loi précitée du 16 juin 1989, remplaçant l'article 11, paragraphe 1, points 2 et 3, de la loi précitée du 26 juillet 1986.

⁴⁷ Mémorial, A, 1987, n° 37, page 576.

⁴⁸ Article A de la loi précitée du 12 mai 1987, portant modification de la loi précitée du 30 juin 1976, article 33, paragraphe 2, alinéa 1.

⁴⁹ Rapport de la Commission du travail, de la sécurité sociale, de la santé et de la famille de la Chambre des députés sur le projet de loi n° 3053, devenu la loi précitée du 12 mai 1987 (Document parlementaire n° 3053-4, page 10, sous 2.1.3, premier et troisième alinéa).

« l'affectation [du bénéficiaire du revenu minimum garanti] à un travail d'utilité collective [...] est à concevoir comme une mesure à caractère pédagogique »⁵⁰.

L'affectation temporaire à un stage en entreprise avait été introduite, sous l'empire de la loi modifiée précitée du 26 juillet 1986, par la loi du 26 février 1993 portant modification de la loi précitée⁵¹.

Les deux mesures poursuivent à des degrés divers le but commun d'assurer la réintégration du bénéficiaire du revenu minimum garanti dans la vie professionnelle. Toutefois, tandis que la première mesure se limite à cette fin à permettre aux bénéficiaires de maintenir le contact avec la vie active par « une mesure à caractère pédagogique »⁵², la seconde vise à « augmenter [les] chances pour retrouver un emploi soit dans l'entreprise où se déroule le stage, soit dans toute autre entreprise »⁵³, donc à permettre de façon directe au bénéficiaire de se voir proposer un contrat de travail. Cette finalité précise et spécifique explique pourquoi l'article 3 du règlement grand-ducal de 2001 limite le renouvellement du contrat d'insertion à une seule fois pour une durée ne dépassant pas un an « à condition toutefois soit que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail à durée déterminée ou à durée indéterminée, soit que le patron s'oblige d'embaucher par priorité le stagiaire en cas de recrutement de personnel ».

Nonobstant les points communs existant entre les bénéficiaires des deux mesures, qui sont tous des personnes ayant droit à un revenu minimum garanti se voyant proposer des contrats d'insertion en vue de favoriser leur réintégration dans la vie active, ces bénéficiaires se distinguent en ce que les premiers sont uniquement appelés, en se voyant proposer des travaux d'utilité collective, à garder le contact avec la vie active et à conserver, par une occupation régulière quelconque d'utilité générale, le principe d'un espoir pour une éventuelle réintégration professionnelle future, tandis que les seconds exercent un stage dans une entreprise privée avec la perspective précise, réelle et sérieuse de se voir proposer un contrat de travail.

Les deux situations ne sont donc pas comparables.

Eu égard à ce défaut de comparabilité, les juges d'appel ont à juste titre rejeté le grief d'une discrimination.

Cette première branche n'est donc pas fondée.

Sur la seconde branche du moyen

Dans la seconde branche du moyen, le demandeur en cassation critique une seconde discrimination alléguée.

Celle-ci existerait entre :

⁵⁰ Rapport de la Commission du travail, de la sécurité sociale, de la santé et de la famille de la Chambre des députés sur le projet de loi n° 3249, devenu la loi précitée du 16 juin 1989 (Document parlementaire n° 3249-7, page 12, deuxième alinéa).

⁵¹ Mémorial, A, 1993, n° 13, page 254. Article I, 8°, c), de la loi précitée du 26 février 1993, devenu l'article 11, paragraphe 2, 3, de la loi précitée du 26 juillet 1986.

⁵² Document parlementaire n° 3249-7, page 12, deuxième alinéa.

⁵³ Article 2 du règlement grand-ducal de 2001.

- le bénéficiaire du revenu minimum garanti, tel que le demandeur en cassation, lié par un contrat d'insertion ayant pour objet l'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective, prévu par l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, dont le contrat, d'une durée maximale d'un an, est renouvelable sans limitation et sans dégénérer dans un contrat à durée indéterminée et
- le salarié lié par un contrat de travail à durée déterminée, qui ne peut être renouvelé que deux fois pour une durée déterminée et dont la poursuite après l'échéance le fait dégénérer en contrat à durée indéterminée, ainsi qu'il est prévu par les articles L. 122-5, paragraphe 1, et L. 122-6 du Code du travail.

Ce grief avait été présenté en première instance⁵⁴, mais abandonné en instance d'appel⁵⁵.

Le Conseil arbitral de la sécurité sociale l'avait rejeté au motif « *que la différence de traitement des personnes [bénéficiaires d'une indemnité d'insertion sur base de la loi de 1999] et des salariés occupés en vertu d'un contrat de travail de droit commun est justifiée par l'objectif spécifique poursuivi par le Service national d'action sociale qui est de contribuer à l'intégration sociale et professionnelle des personnes relevant de sa compétence* »⁵⁶.

Le demandeur en cassation, qui négligea de soulever le grief devant les juges d'appel, reproche actuellement à ces derniers de ne pas l'avoir soulevé d'office. Comme le grief avait été soulevé en première instance et qu'il est de pur droit, il ne se heurte pas à la cause d'irrecevabilité pour raison de nouveauté.

La discrimination alléguée oppose deux catégories de personnes qui ne se trouvent pas dans la même situation, partant, qui ne sont pas comparables.

Les bénéficiaires d'un contrat d'insertion sociale avec affectation temporaire à des travaux d'utilité collective sont des personnes menacées d'exclusion sociale qui se voient proposer par une institution d'assistance sociale dépendant de l'Etat, à savoir le SNAS, des activités temporaires aux fins de sauvegarder leurs chances d'insertion professionnelle. Ces activités temporaires prennent, dans le cas pertinent en cause du demandeur en cassation, la forme d'activités d'utilité collective. Celles-ci ont pour but de permettre aux bénéficiaires de garder le contact avec la vie active et de conserver, par une occupation régulière quelconque d'utilité générale, le principe d'un espoir pour une éventuelle réintégration professionnelle future. Le contrat constitue donc une mesure d'assistance sociale proposée par l'Etat à des personnes menacées d'exclusion sociale et par hypothèse non en mesure de conclure un contrat de travail régi par le Code du travail.

Le salarié lié par un contrat de travail à durée déterminée régi par le Code du travail est partie à un contrat librement conclu entre parties sans intervention d'un tiers, tel le SNAS. Les conditions et l'objet du contrat sont, sous réserve des dispositions impératives du Code du travail, librement négociés entre parties. L'objet du contrat n'est, en principe, pas l'exécution de travaux d'utilité collective et n'est en tout état de cause pas limité à de tels travaux. Le contrat

⁵⁴ Arrêt attaqué, page 3, quatrième alinéa (reproduisant la partie pertinente de la question préjudicielle soulevée par le demandeur en cassation devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale).

⁵⁵ Idem, page 4, cinquième alinéa, reproduisant la question préjudicielle proposée par le demandeur en cassation, qui ne reprenait plus le grief.

⁵⁶ Idem, même page cinquième alinéa.

ne constitue pas une mesure d'assistance sociale. Il n'a pas pour finalité de préparer une insertion professionnelle future, mais il constitue l'expression d'une telle insertion.

La situation des deux catégories de personnes, visées par les législations respectives, n'étant pas comparables, les différences entre ces législations ne sauraient être source d'une discrimination.

La seconde branche du moyen n'est, partant, pas fondée.

Sur le huitième moyen de cassation

Le huitième moyen est tiré de la violation de l'article 6 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle, en ce que le Conseil supérieur de la sécurité sociale a confirmé le rejet du recours du demandeur en cassation dirigé contre la décision de mettre fin au paiement de l'indemnité d'insertion par suite de l'expiration du septième de sept contrats d'insertion successifs d'une durée de chaque fois un an pour l'exercice d'une activité d'insertion à temps plein dans un établissement public en vertu de l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, en rejetant le moyen du demandeur en cassation tiré de l'existence d'une discrimination entre le bénéficiaire d'un contrat d'insertion, prévu par l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, relatif à des travaux d'utilité collective au sein d'une personne morale de droit public, d'un établissement d'utilité publique ou d'un groupement sans but lucratif, qui peut faire l'objet d'un renouvellement illimité, et celui d'un contrat d'insertion prévu par l'article 10, paragraphe 1, c), de cette loi, relatif à des périodes de stage dans une entreprise privée, qui ne peut être renouvelé qu'une seule fois, ces deux situations n'étant pas comparables, de sorte que la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement, ce qui implique qu'il n'y a pas lieu de saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle et en ce qu'il a rejeté la demande de requalifier le contrat d'insertion par application de l'article L. 122-5 du Code du travail en contrat de travail à durée indéterminée aux motifs que l'article 12 de la loi de 1999 exclut l'application de cette disposition et qu'il est sans compétence pour statuer sur ce litige, alors que, première branche, la situation des bénéficiaires de contrats d'insertion au sens de l'article 10, paragraphe 1, b) et c), de la loi de 1999 est comparable, s'agissant toujours de contrats d'insertion sous forme d'affectation temporaire, de sorte que la question de constitutionnalité n'est pas dénuée de tout fondement et que le Conseil supérieur de la sécurité sociale aurait dû en saisir la Cour constitutionnelle et que, seconde branche, le Conseil supérieur de la sécurité sociale, qui a, dans le cadre de ses motifs, évoqué l'article L. 122-5 du Code du travail, aurait dû d'office saisir la Cour constitutionnelle d'une question de constitutionnalité tirée de la conformité à l'article 10^{bis} de la Constitution des articles 8, dernier alinéa, et 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, autorisant sans restriction le renouvellement des contrats d'insertion professionnelle par affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de personnes morales de droit public, d'établissements d'utilité publique ou de groupements sans but lucratif, conclus par hypothèse à durée déterminée et ne pouvant dégénérer en contrats à durée indéterminée par comparaison aux contrats de travail à durée déterminée qui, sur base de l'article L. 122-5 du Code du travail, ne peuvent être renouvelés que deux fois et qui, en cas de nouveau renouvellement postérieur à ces deux prorogations, deviennent, sur base de l'article L. 122-6 du Code du travail, un contrat de travail à durée indéterminée.

Dans son huitième moyen le demandeur en cassation réitère son septième moyen sauf à tirer grief du non-respect de l'article 6 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle.

Cet article oblige les juridictions judiciaires et administratives de saisir la Cour constitutionnelle lorsqu'une partie soulève une question de conformité d'une loi à la Constitution. Cette obligation s'efface cependant dans trois cas de figure, à savoir lorsqu'une décision sur la question soulevée n'est pas nécessaire à la juridiction pour rendre son jugement, lorsque la question est dénuée de tout fondement ou lorsque la Cour constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet. Dans le cadre de griefs tirés de la violation de l'article 10*bis* de la Constitution votre Cour décide, ainsi que le rappelle à juste titre le Conseil supérieur de la sécurité sociale⁵⁷, qu'une juridiction devant laquelle une question de constitutionnalité relative à cet article est soulevée ne méconnaît pas l'article 6 de la loi précitée de 1997 et n'empiète pas sur la compétence de la Cour constitutionnelle lorsqu'elle apprécie elle-même la comparabilité des situations dont la discrimination alléguée est déduite et en conclut que la question soulevée est dénuée de tout fondement⁵⁸.

Le moyen est, comme celui qui le précède, subdivisé en deux branches, discutant respectivement deux discriminations alléguées, à savoir :

- celle qui existerait parmi les bénéficiaires d'un revenu minimum garanti titulaires d'un contrat d'insertion professionnelle entre, d'une part, ceux dont le contrat a pour objet une affectation temporaire à des travaux d'utilité collective, prévu par l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, ce contrat étant, sur base de l'article 8, alinéa 2, de cette loi, susceptible d'être renouvelé sans restriction et, d'autre part, ceux dont le contrat a pour objet une affectation temporaire à un stage en entreprise selon des modalités fixées par règlement grand-ducal, prévu par l'article 10, paragraphe 1, c), de la loi de 1999, ce contrat ne pouvant, sur base de l'article 3 du règlement grand-ducal de 2001, être renouvelé qu'une seule fois et encore seulement à condition que le stagiaire ait des perspectives réalistes d'obtenir un contrat de travail ou que le patron de stage s'oblige d'embaucher le stagiaire par priorité en cas de recrutement de personnel et
- celle qui existerait entre, d'une part, les bénéficiaires d'un revenu minimum garanti titulaires d'un contrat d'insertion professionnelle dont le contrat a pour objet une affectation temporaire à des travaux d'utilité collective, prévu par l'article 10, paragraphe 1, b), de la loi de 1999, ce contrat étant, sur base de l'article 8, alinéa 2, de cette loi, susceptible d'être renouvelé sans restriction et, d'autre part, les salariés liés par un contrat de travail à durée déterminée, ce contrat ne pouvant, sur base de l'article L. 122-5, paragraphe 1, du Code du travail, être renouvelé que deux fois et dégénérant en cas de poursuite d'exécution après l'échéance de ce terme, sur base de l'article L. 122-6 du Code du travail, en contrat de travail à durée indéterminée.

Même si sa présentation est complexe et inorthodoxe, le moyen respecte les exigences de l'article 10, alinéa 2, de la loi de 1885, par analogie à ce qui a été exposé ci-avant dans le cadre de la discussion du septième moyen.

⁵⁷ Idem, page 7, quatrième alinéa.

⁵⁸ Cour de cassation, 18 juin 2020, n° 85/2020 pénal, numéro CAS-2019-00096 du registre (réponse aux premier et deuxième moyens réunis).

Sur la première branche du moyen

En réponse à la première discrimination alléguée, le Conseil supérieur de la sécurité sociale a constaté que les deux situations mises en concurrence n'étaient pas comparables de sorte que la question n'était pas pertinente⁵⁹, donc dénuée de tout fondement sur base de l'article 6, alinéa 1, b), de la loi précitée de 1997. Il refusa donc pour ce motif de saisir la Cour constitutionnelle de la question soulevée y relative par le demandeur en cassation⁶⁰.

La compétence de cette Cour est circonscrite par l'article 95^{ter}, paragraphe 1, de la Constitution au contrôle de la conformité des lois à la Constitution. Elle ne s'étend pas au contrôle de la légalité, y compris constitutionnelle, des règlements, qui relève, conformément à l'article 95 de la Constitution, de la compétence des « *cours et tribunaux* », donc des juridictions judiciaires, dont celles de la sécurité sociale.

La discrimination alléguée, d'une limitation des renouvellements des contrats d'insertion prévus par l'article 10, paragraphe 1, c), de la loi de 1999 comparée à un défaut de limitation de ces renouvellements des contrats d'insertion prévus par l'article 10, paragraphe 1, b), de cette loi, trouve sa source dans un conflit entre un règlement grand-ducal, à savoir celui de 2001, limitant le renouvellement de la première catégorie de contrats, et une loi, à savoir l'article 8, alinéa 2, de la loi de 1999, ne limitant pas le renouvellement de la seconde catégorie de contrats.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale a été compétent pour statuer sur la conformité du règlement grand-ducal de 2001 à l'article 10^{bis} de la Constitution. Ce n'est que s'il avait considéré que ce règlement était conforme à cet article que la question de la conformité de la loi de 1999 à cet article, dont l'appréciation relève de la compétence de la Cour constitutionnelle, se serait éventuellement posée.

Ayant constaté que, faute de comparabilité des situations, la question d'une discrimination n'était pas pertinente, il statuait sur base de sa compétence lui conférée par l'article 95 de la Constitution, de sorte que l'article 6 de la loi précitée de 1997 était inapplicable.

Au regard de ce motif substitué à ceux des juges d'appel, la première branche, tirée de la violation d'une disposition étrangère au litige, est irrecevable.

Dans un ordre subsidiaire, donc à supposer que l'article 6 de la loi de 1997 était applicable, c'est à juste titre, ainsi qu'il a été exposé ci-avant dans le cadre de la discussion de la première branche du septième moyen, que la question de constitutionnalité soulevée a été considérée par les juges d'appel comme étant dénuée de tout fondement, les deux situations mises en concurrence par le demandeur en cassation n'étant pas comparables.

Il en suit, à titre subsidiaire, que la première branche du moyen n'est pas fondée.

Sur la seconde branche du moyen

Dans la seconde branche du moyen, le demandeur en cassation critique les juges d'appel d'avoir violé l'article 6 de la loi de 1997 en ayant omis de soulever d'office une question

⁵⁹ Arrêt attaqué, page 7, sixième alinéa.

⁶⁰ Cette question est reproduite dans l'arrêt attaqué, page 4, cinquième alinéa.

constitutionnelle, qu'il avait soulevée en première instance⁶¹ avant de l'abandonner en instance d'appel⁶², sur la conformité à l'article 10*bis* de la Constitution de l'article 8, alinéa 2, de la loi de 1999 qui permet de renouveler sans restriction en ce qui concerne le nombre de renouvellements les contrats d'insertion aux fins d'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective, prévus par l'article 10, paragraphe 1, b), de cette loi, tandis que les contrats de travail à durée déterminée ne peuvent faire l'objet que de deux renouvellements, à la suite desquels ils dégénèrent en contrats de travail à durée indéterminée, ainsi qu'il est prévu par les articles L. 122-5, paragraphe 1, et L. 122-6 du Code du travail.

Comme le grief avait été soulevé en première instance et qu'il est de pur droit, il ne se heurte pas à la cause d'irrecevabilité pour raison de nouveauté.

Il a été vu ci-avant, dans le cadre de la discussion de la seconde branche du septième moyen, que les deux situations mises en concurrence par le demandeur en cassation en vue d'en déduire l'existence d'une discrimination, à savoir le contrat d'insertion aux fins d'affectation temporaire à des travaux d'utilité collective offert à un bénéficiaire du revenu minimum garanti au sens de la loi de 1999 et le contrat de travail à durée déterminée, ne sont pas comparables. Eu égard à ce défaut de comparabilité la question soulevée est dénuée de tout fondement, de sorte qu'il ne saurait être reproché aux juges d'appel de ne pas l'avoir soulevée d'office.

Il en suit que la seconde branche du moyen n'est pas fondée.

Conclusion :

Le pourvoi est recevable, mais il est à rejeter.

Pour le Procureur général d'État
Le Procureur général d'État adjoint

John PETRY

⁶¹ Arrêt attaqué, page 3, quatrième alinéa (reproduisant une partie de la question préjudicielle soulevée par le demandeur en cassation devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale).

⁶² Idem, page 4, cinquième alinéa, reproduisant la question préjudicielle proposée par le demandeur en cassation, qui ne reprenait plus le grief.