

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt-deux avril deux mille vingt et un

Composition:

Mme Marianne Harles, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Mme Mylène Regenwetter, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme Michèle Raus, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
M. Gilles Cabos, conseiller juridique, Luxembourg,	assesseur-employeur
M. Jean François Hilsemer, technicien, Mondercange,	assesseur-assuré
M. Francesco Spagnolo,	secrétaire



ENTRE:

X, établie et ayant son siège social à [...],
appelante,
comparant par Maître Marco Schmitz, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

ET:

l'Etat luxembourgeois, représenté par Monsieur le Ministre d'Etat, dont les bureaux sont
établis à Luxembourg, 2, place de Clairefontaine,
intimé,
comparant par Madame Anne-Marie Kridel, employée (juriste) à l'Agence pour le
développement de l'emploi, demeurant à Luxembourg.

Par requête entrée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 14 janvier 2021, la société à responsabilité limitée X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 4 décembre 2020, dans la cause pendante entre elle et l'Etat luxembourgeois, et dont le dispositif est conçu comme suit: Par ces motifs, Le Conseil arbitral de la sécurité sociale, statuant contradictoirement et en premier ressort, reçoit le recours en la forme, le déclare non fondé et en déboute.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 18 mars 2021, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Marco Schmitz, pour l'appelante, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel entrée au siège du Conseil supérieur le 14 janvier 2021.

Madame Anne-Marie Kridel, pour l'intimé, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 4 décembre 2020.

Après prise en délibéré de l'affaire le Conseil supérieur rendit à l'audience publique de ce jour, à laquelle le prononcé avait été fixé, l'arrêt qui suit:

Par décision du 6 novembre 2018, la Commission spéciale de réexamen a rejeté la demande de la société à responsabilité limitée X à bénéficier de l'aide à l'embauche de chômeurs âgés et de longue durée prévue à l'article L. 541-4 du code du travail pour la salariée A. La demande a été refusée au motif qu'elle a été déposée en dehors du délai de six mois suivant l'embauche prévu par l'article.

Par requête déposée en date du 18 décembre 2018 au siège du Conseil arbitral de la sécurité sociale, la société X a introduit un recours contre cette décision.

Par jugement du 4 décembre 2020, le Conseil arbitral a rejeté le recours. Il a constaté que A a été engagée avec effet au 9 janvier 2017 et que la demande de l'aide a été introduite le 6 juillet 2018. Le dépôt de la demande aurait dès lors été effectué en dehors du délai de six mois prévu par la loi. L'affirmation qu'un dépôt antérieur, dans le délai prescrit, aurait été effectué, resterait à l'état de pure allégation. Ni les attestations testimoniales versées par la requérante, ni les autres pièces du dossier, dont le dépôt des déclarations trimestrielles, n'établiraient à suffisance de droit que la société X a déposé une demande de l'aide endéans le délai légal.

Par requête entrée en date du 14 janvier 2021 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, la société X a régulièrement interjeté appel contre ce jugement.

A l'appui de son recours, l'appelante soutient avoir adressé une demande d'octroi de l'aide à l'Agence pour le développement de l'emploi (l'ADEM) au mois de février 2017, ainsi que de lui avoir envoyé ensuite de façon régulière les déclarations trimestrielles relatives à cette aide. Pour prouver cette affirmation, elle verse les attestations testimoniales émanant des dénommées A et B déjà versées en première instance. Elle affirme que l'ADEM a accusé réception de la dernière des déclarations trimestrielles, de sorte que cette administration ne saurait contester avoir reçu les autres documents qui lui ont été adressés à la même adresse. L'appelante soutient encore avoir contacté l'ADEM en juin 2018 lorsqu'elle s'est rendue compte qu'elle n'a pas perçu l'aide sollicitée. Ne retrouvant plus dans son dossier la copie du formulaire envoyé au

mois de février 2017 à l'ADEM, elle aurait envoyé un nouveau formulaire, daté au 5 juillet 2018. L'ADEM se serait basée sur la date de ce nouveau formulaire pour lui refuser l'octroi de l'aide au motif que la demande serait tardive. L'ADEM aurait réceptionné les déclarations trimestrielles sans réagir. L'envoi de ces déclarations, combiné aux autres éléments du dossier, établirait sans équivoque la volonté de l'appelante de demander le remboursement des cotisations sociales de la salariée A. L'attitude de l'ADEM serait injuste et abusive, la décision de refus heurterait le principe général de bonne administration, ainsi que le principe de la confiance légitime et de la sécurité juridique. L'ADEM aurait encore fait preuve d'un défaut de collaboration. Elle n'aurait pas agi de bonne foi.

L'intimé conclut à la confirmation du jugement entrepris.

Il est constant en cause que la salariée A a été embauchée par l'appelante suivant un contrat de travail signé le 19 décembre 2016, prenant effet le 9 janvier 2017. Les parties sont en litige sur la question de savoir si l'aide a été demandée à l'ADEM dans le délai légal de l'article L. 541-4 du code du travail.

Suivant cet article, l'employeur qui désire obtenir le bénéfice de l'aide à l'embauche des chômeurs âgés et des chômeurs de longue durée doit en faire la demande au directeur de l'ADEM dans les six mois suivant l'embauche. Il est précisé au deuxième alinéa de cet article que « *le remboursement se fait sur la base d'une déclaration trimestrielle adressée, avec pièces à l'appui, à l'Agence pour le développement de l'emploi* ».

En l'espèce, au vu des contestations de l'intimé qu'une demande d'aide au sens de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 541-4 précité lui soit parvenue avant le 6 juillet 2018, il appartient à l'appelante de prouver que tel était le cas.

Au vu des termes clairs et précis de l'article L. 541-4 du code du travail distinguant entre la demande d'octroi de l'aide et les déclarations trimestrielles, le Conseil supérieur ne saurait suivre le raisonnement de l'appelante consistant à dire que par l'envoi des déclarations trimestrielles, elle a manifesté sa volonté de bénéficier de l'aide, sous-entendant qu'aucune demande formelle de l'aide n'était nécessaire. L'article L. 541-4 du code du travail prévoit clairement et expressément que pour bénéficier de l'aide, l'employeur doit en avoir formulé la demande. Si aucune forme précise n'est prescrite par le texte, il appartient à l'appelante de prouver qu'elle a formulé une telle demande endéans le délai de six mois de l'embauche de la salariée concernée. Il ne suffit pas pour l'appelante de prouver qu'elle a envoyé une demande à l'ADEM, mais il faut encore qu'elle établisse que la demande est parvenue à l'ADEM endéans le délai légal. Cette preuve est libre et peut être rapportée par tous moyens.

L'appelante produit deux attestations testimoniales, dont une émanant de B et une autre de C. La première a trait à l'envoi de la demande de l'aide à l'embauche à l'ADEM, la seconde a trait à l'envoi des déclarations trimestrielles.

La dénommée B atteste qu'en février 2017, elle a envoyé une demande d'aide à l'embauche concernant l'employée A à l'ADEM. La dénommée C atteste avoir envoyé régulièrement les déclarations trimestrielles relatives à cette salariée à l'ADEM.

Il résulte des explications de l'appelante qu'elle n'a pas retrouvé dans ses papiers administratifs une copie de la demande de l'aide à l'embauche qu'elle a affirmé avoir envoyée à l'ADEM en février 2017. La copie du formulaire qu'elle a versée en pièce 7 de sa farde de pièces n'est manifestement pas le formulaire relatif à l'aide à l'embauche pour chômeur âgé et de longue durée. Il s'agit d'un document émanant du précédent employeur de la salariée A et concerne la période précédant l'embauche de cette salariée par l'appelante. L'appelante verse par contre les copies des déclarations trimestrielles qu'elle affirme avoir envoyées à l'ADEM.

Le raisonnement de l'appelante consiste à dire que d'une part, elle établit qu'elle a envoyé une demande de l'aide à l'embauche à l'ADEM dès le mois de février 2017 et, d'autre part, que l'ADEM ne saurait nier avoir reçu cette demande qui a été envoyée à la même adresse que les déclarations trimestrielles dont elle a reconnu en avoir reçu au moins une. Ainsi l'ADEM aurait répondu à la déclaration trimestrielle qu'elle lui a adressée le 6 février 2019, en se référant à la décision de refus de l'octroi de l'aide. L'ADEM ayant reçu cette déclaration, il faudrait admettre qu'elle a également reçu tous les autres documents qui lui ont été envoyés à la même adresse, dont notamment la demande de l'aide.

Le Conseil supérieur estime que la réception par l'ADEM de tous les documents que l'appelante affirme lui avoir envoyés ne saurait se prouver par la reconnaissance par l'ADEM d'avoir reçu un de ces documents. Si certes, il faut admettre qu'au cas où tous les documents ont été adressés à la même adresse, tous n'ont pas pu être perdus par les services postaux, il n'en reste pas moins qu'il n'est pas établi en dehors de tout doute que tous sont parvenus à l'ADEM. Même à admettre que quelques-uns au moins ont dû lui parvenir, il n'est pas établi lesquels lui seraient parvenus.

Concernant notamment la demande de l'aide prétendument envoyée en février 2017, aucun élément du dossier ne permet de retenir qu'elle est effectivement parvenue à l'ADEM. L'appelante ne saurait partant se prévaloir de l'existence d'une demande reçue par l'ADEM avant le 6 juillet 2018, date à laquelle cet organisme reconnaît avoir reçu une demande.

Concernant les déclarations trimestrielles, il faut admettre que quelques-unes doivent être considérées comme étant parvenues à l'ADEM, sans qu'il ne soit possible d'en déterminer le nombre.

L'appelante soutient que l'ADEM aurait dû la contacter afin de s'enquérir de la raison d'être de ces envois si elle estimait qu'aucune demande d'aide ne lui était parvenue antérieurement à l'envoi de ces déclarations. Elle affirme que l'attitude de l'ADEM est injuste et abusive. La décision de refus de l'ADEM heurterait le principe général de bonne administration, ainsi que le principe de la confiance légitime et de la sécurité juridique. L'ADEM aurait encore fait preuve d'un défaut de collaboration. Elle n'aurait pas agi de bonne foi.

Concernant l'abus de droit, celui-ci peut être défini comme correspondant à un exercice anormal d'un droit, sans intérêt raisonnable et suffisant, sans proportion avec l'avantage recherché (G. Ravarani : La responsabilité civile des personnes privées et publiques, 2^{ème} éd. n° 77).

Au vu des critères ainsi définis, il ne saurait être reproché en l'espèce à l'ADEM d'avoir abusivement refusé l'octroi de l'aide à l'appelante. En effet en prenant la décision de refus elle

n'a fait que prendre la décision qu'elle estimait justifiée au vu des éléments qui lui étaient soumis. Elle a pu estimer légitimement que faute par l'appelante de lui avoir soumis une demande en bonne et due forme dans le délai légal, celle-ci ne pouvait prétendre à l'octroi de l'aide.

Quant aux principes de bonne administration, de confiance légitime et de sécurité juridique, ils ne sauraient pas non plus être valablement invoqués par l'appelante à l'encontre de l'ADEM, ces principes étant étrangers aux faits de l'espèce.

Le principe de la bonne administration ne saurait valoir, dès lors que l'ADEM a réagi à la demande de l'appelante en lui faisant parvenir une décision qu'elle estimait justifiée au vu des éléments qui lui étaient soumis.

Le principe de la confiance légitime peut être défini comme correspondant au droit reconnu à l'administré d'exiger de l'autorité administrative qu'elle ne se départisse pas brusquement d'une attitude qu'elle a suivie dans le passé. En l'espèce, il n'est pas reproché à l'ADEM d'avoir brusquement changé d'attitude, il lui est seulement reproché de ne pas avoir rendu l'appelante attentive au fait qu'elle lui envoyait des déclarations trimestrielles sans avoir déposé au préalable une demande d'aide. Il ne résulte d'aucun élément du dossier que l'ADEM ait reconnu dans le passé que la réception des déclarations trimestrielles remédiait à l'absence d'introduction d'une demande initiale. Aucun revirement de sa position ne saurait partant lui être reproché.

Quant au principe de la sécurité juridique, il a essentiellement vocation à s'appliquer dans le cadre de situations de conflits de lois dans le temps. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Par ailleurs, tout comme pour le principe de la confiance légitime, l'appelante reste en défaut d'établir pour quels motifs légitimes elle pouvait s'attendre à se voir accorder l'aide sur base des seules déclarations trimestrielles. Rien dans l'attitude de l'ADEM, ni dans le présent dossier, ni dans sa façon d'agir habituelle pouvait faire présumer que l'aide serait accordée sur base des seules déclarations trimestrielles.

Finalement, concernant le défaut de collaboration, il est admis que par application de ce principe, une administration qui se voit confrontée à une demande incomplète ou imprécise, ne saurait se prévaloir des défauts dont est affectée la demande pour garder le silence et se dispenser de répondre à la demande. Elle doit activement inviter l'administré à préciser ou compléter la demande en vue de lui permettre d'y statuer utilement.

Concernant l'application de ce principe aux faits de l'espèce, il convient de constater que l'appelante n'a pas soumis de demande de l'aide incomplète ou imprécise à l'ADEM, mais elle ne lui a pas soumis de demande du tout, aucun élément du dossier ne permettant de retenir qu'une demande même incomplète soit parvenue à l'ADEM. L'appelante voudrait tirer profit de l'envoi des déclarations trimestrielles pour dire que l'envoi de ces déclarations équivaut à une demande implicite de l'aide. Il n'est donc pas question de demande incomplète ou imprécise, mais de demande implicite. S'y ajoute qu'il n'est pas établi que toutes les déclarations trimestrielles, sinon combien, soient parvenues à l'ADEM. Au vu de ces éléments, il ne saurait être reproché à l'ADEM de ne pas avoir contacté l'appelante pour lui réclamer de compléter, respectivement de formuler une demande.

L'appel n'est dès lors pas fondé et le jugement de première instance est à confirmer.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant sur le rapport oral du magistrat désigné et les conclusions contradictoires des parties à l'audience,

reçoit l'appel en la forme,

le déclare non fondé,

confirme le jugement entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 22 avril 2021 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Monsieur Francesco Spagnolo, secrétaire.

Le Président,
signé: Harles

Le Secrétaire,
signé: Spagnolo