

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

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

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, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
M. Gilles Cabos, conseiller juridique, Luxembourg,	assesseur-employeur
M. Vito Perfido, délégué permanent, Dudelange,	assesseur-assuré
Mme Tamara Schiavone,	secrétaire



ENTRE:

X, né le [...], demeurant à [...],
appelant,
comparant par Madame Linda Dionisio, représentante du syndicat OGBL, demeurant à Luxembourg, mandataire de l'appelant suivant procuration spéciale sous seing privé en date du 4 octobre 2021;

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 Alexandra David, 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 5 octobre 2021, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 27 août 2021, dans la cause pendante entre lui 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, rejette la demande en saisine de la Cour Constitutionnelle, le déclare non fondé et en déboute.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 17 janvier 2022, puis pour celle du 17 mars 2022, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Madame Linda Dionisio, pour l'appelant, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel entrée au siège du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 5 octobre 2021.

Madame Alexandra David, pour l'intimé, se rapporta à prudence quant à la recevabilité de l'appel en la forme; quant au fond, elle conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 27 août 2021.

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:

X a bénéficié en juin 2012 d'un reclassement professionnel externe.

Depuis le 21 août 2017, il a travaillé comme chauffeur commissionnaire auprès de la société à responsabilité limitée A. Cette société a été déclarée en état de faillite en date du 1^{er} février 2018, entraînant la perte de son emploi pour X.

En date du 7 février 2018, X a demandé à la Commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail (ci-après la COMIX) de bénéficier de nouveau d'un reclassement externe au vu de ce qu'il venait de perdre son emploi et que son état de santé ne s'était pas amélioré depuis la décision de reclassement externe du 1^{er} juin 2012.

Par décision prise en séance du 23 février 2018, la COMIX a refusé d'assimiler X à un bénéficiaire d'une décision de reclassement externe par application de l'article L. 551-6 du code du travail.

Par requête déposée en date du 17 avril 2018 au siège du Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral), X a introduit un recours contre cette décision.

Par jugement du 27 août 2021, le Conseil arbitral a rejeté le recours. Il a rappelé qu'en vertu de l'article L. 551-6 (2) du code du travail dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016, le salarié en reclassement professionnel interne qui perd son emploi en raison de la cessation de l'activité de l'employeur ou suite à un licenciement collectif, est en droit de saisir la COMIX en vue d'un reclassement professionnel externe. Dans la mesure où le requérant aurait fait l'objet d'un reclassement externe et non d'un reclassement interne, cette disposition ne saurait lui être appliquée. La saisine de la Cour Constitutionnelle demandée par le requérant ne serait pas nécessaire pour rendre un jugement puisque la volonté du législateur serait claire et précise. Le Conseil arbitral a encore estimé que le reproche formulé à l'encontre de la COMIX de ne pas avoir fait application de la procédure administrative non contentieuse serait sans fondement puisque la demande du requérant aurait été claire en fait et la décision de refus justifiée en droit.

Par requête entrée en date du 5 octobre 2021 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, X a régulièrement interjeté appel contre ce jugement. Il se réfère aux travaux parlementaires de la loi du 1^{er} juillet 2005 modifiant l'article L. 551-6 (2) du code du travail pour dire que la teneur de cet article a été modifiée afin de remédier au problème du délai d'attente d'un an imposé aux travailleurs se trouvant en reclassement interne. Il n'aurait pas été de l'intention du législateur de faire perdre le bénéfice du reclassement au salarié se trouvant en reclassement externe dont l'employeur tombe en faillite. A titre subsidiaire, il demande à voir poser une question préjudicielle à la Cour Constitutionnelle sur la violation du principe de l'égalité inscrit à l'article 10 bis de la Constitution. A titre encore plus subsidiaire, il demande l'annulation de la décision entreprise pour violation des dispositions de la procédure administrative non contentieuse. Il invoque les dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, reprochant à la COMIX de ne pas l'avoir convoqué avant la prise de décision.

Sur demande du Conseil supérieur de la sécurité sociale, les parties ont pris position par rapport aux dispositions de l'article L. 551-6 (3) du code du travail telles qu'introduites par la loi du 23 juillet 2015 portant modification du code du travail et du code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe.

A l'audience des plaidoiries, l'appelant s'est référé auxdites dispositions pour voir faire droit à son recours.

L'intimé conclut à l'application de l'article L. 551-6 (2) du code du travail aux faits de l'espèce au motif que c'était cet article qui était en vigueur à la date de la décision initiale d'octroi du reclassement externe. Il conclut à la confirmation du jugement entrepris.

Quant à la demande en annulation de la décision de refus du 23 février 2018 :

Par esprit de logique juridique, il convient d'analyser en premier lieu le moyen tendant à l'annulation de la décision de la COMIX du 23 février 2018. En effet si la décision devait être nulle, les moyens relatifs à son bien-fondé seraient sans objet.

Tel qu'indiqué par l'appelant, l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse prescrit que les règles générales relatives à la procédure administrative non contentieuse « *doivent notamment assurer le respect des droits de la défense de l'administré en aménageant dans la mesure la plus large possible la participation de l'administré à la prise de la décision administrative* ». Il est ajouté que « *Dans ce cadre, elles assurent la collaboration procédurale de l'administration, consacrent le droit de l'administré d'être entendu et d'obtenir communication du dossier administratif, imposent la motivation des actes administratifs et indiquent le mode de procéder des organismes consultatifs* ».

Il est précisé à l'article 4 de la loi que les règles prescrites par le règlement grand-ducal qui sera pris en son exécution s'appliqueront aux décisions administratives pour lesquelles il n'existe pas de procédure spéciale présentant au moins des garanties équivalentes.

L'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, pris en exécution de la loi du 1^{er} décembre 1978, prescrit que : « *Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie,*

ou qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir ». Il est ajouté à l'alinéa 3 que « *Lorsque la partie concernée le demande endéans le délai imparti, elle doit être entendue en personne* ».

Aucune autre disposition du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 n'impose l'audition de la partie concernée. La loi de son côté se limite à édicter que les règles à déterminer par le règlement devront consacrer le droit de l'administré à être entendu, tout en laissant au règlement le droit d'en déterminer les modalités.

Or il convient de constater que l'article 9 ne s'applique pas au cas d'espèce puisque la décision prise par la COMIX a été prise sur demande de l'appelant, elle n'a partant pas pour objet de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à l'appelant. Si certes l'appelant a bénéficié du reclassement externe en 2012, sa situation a été modifiée en 2018 par la déclaration en faillite de son employeur, circonstance qui a amené l'appelant à demander à continuer à bénéficier du statut de reclassé externe malgré la perte de son emploi. C'est partant à sa demande que la décision de refus a été prise.

L'article 9 n'étant pas applicable aux faits de l'espèce et aucun autre texte n'imposant à la COMIX d'entendre l'assuré avant de prendre une décision, le moyen tendant à l'annulation de la décision critiquée pour violation de cette obligation ne saurait valoir.

Quant au bien-fondé de la décision de refus du 23 février 2018 :

Dans sa motivation, la décision de refus se réfère aux dispositions de l'article L. 551-6 (2) du code du travail.

Cet article prévoit qu'« *au cas où la relation d'emploi d'un salarié bénéficiaire d'un reclassement interne prend fin, suite :*

- 1. au refus par l'employeur de procéder au reclassement interne ou*
- 2. à la cessation de plein droit du contrat de travail en application de l'article L.125-1, paragraphe (1), le salarié est assimilé au bénéficiaire d'une décision de reclassement externe (...) »*

La COMIX a décidé que l'appelant ne pouvait pas se prévaloir de cette disposition puisqu'il n'a pas bénéficié d'un reclassement interne, mais d'un reclassement externe. Tel étant effectivement le cas, c'est à bon droit que la COMIX n'a pas fait application de ce texte pour faire droit à la demande de l'appelant tendant à bénéficier d'un reclassement externe.

La COMIX aurait néanmoins dû analyser si l'appelant n'avait pas droit au maintien de son statut de reclassé externe sur base d'un autre texte, à savoir l'article L. 551-6 (3) du code du travail. Cet article prévoit que : « *Le salarié en reclassement professionnel externe qui perd son nouvel emploi pour une raison indépendante de sa volonté, garde son statut de personne en reclassement professionnel à condition de s'inscrire, endéans les vingt jours à partir de la fin du contrat de travail, comme demandeur d'emploi ...* ».

Cet article a été introduit dans le code du travail par la loi du 23 juillet 2015. Suivant l'exposé des motifs, l'introduction de cette disposition visait la « *Création d'un statut spécifique de salarié en reclassement professionnel externe* ». Il est précisé que : « *Dans le but de protéger*

mieux le salarié en procédure de reclassement professionnel externe, un statut spécifique lui est attribué, qui lui garantit le maintien des droits liés à la décision de reclassement professionnel et enlève le risque lié actuellement à la cessation d'un nouveau contrat de travail. Le statut est attribué à partir de la décision de reclassement professionnel externe et prend fin dès la récupération des capacités de travail nécessaires ou dès l'attribution d'une pension, d'une rente ou d'une indemnité de préretraite (Travaux parlementaires n° 6555, exposé des motifs, p. 9). Sous le commentaire des articles, il est ajouté : « Afin d'éviter que le salarié en reclassement professionnel externe refuse d'occuper un nouveau poste de travail au risque de perdre avec la cessation du nouveau contrat de travail les droits résultant de la décision prise par la Commission mixte, il est créé un statut spécifique de personne en reclassement professionnel. Ce statut garantit au bénéficiaire d'une décision de reclassement professionnel externe le maintien des droits résultant de la décision prise par la Commission mixte tant qu'il n'a pas récupéré les capacités de travail nécessaires lui permettant d'occuper un poste similaire à son dernier poste de travail avant la décision de reclassement professionnel. En outre, le médecin du travail compétent a l'obligation de procéder à des évaluations périodiques et de signaler des changements et de proposer des adaptations au niveau du temps de travail et éventuellement au niveau de l'adaptation du poste de travail de manière à ce que la Commission mixte puisse décider assez rapidement une telle adaptation. C'est la récupération par le salarié de ses capacités lui permettant d'occuper un poste similaire à celui qu'il occupait avant la décision de reclassement professionnel, constatée par le médecin du travail compétent, qui entraîne la perte du statut spécifique et met fin au droit à une indemnité compensatoire ou à une indemnité professionnelle d'attente. Il en est de même si la personne refuse de se soumettre à la réévaluation médicale » (Travaux parlementaires cités, commentaire des articles, p. 25). Le Conseil d'Etat de son côté a noté que : « Le texte prévoit également un statut spécifique du salarié en reclassement professionnel externe. Ce statut est attribué à partir de la décision de reclassement professionnel externe et prend fin dès la récupération des capacités de travail, ou alors, dès l'attribution d'une pension, d'une rente ou d'une indemnité de préretraite. Les droits du salarié sont ainsi maintenus tant que l'incapacité au dernier poste de travail subsiste » (Travaux parlementaires n° 6555 – 3, avis du Conseil d'Etat, pages 2 et 6).

Il se déduit donc du libellé de l'article L. 551-6 (3) du code du travail, conforté par les travaux parlementaires, qu'il était de l'intention du législateur de continuer à faire bénéficier la personne en reclassement externe de son statut tant qu'elle n'a pas récupéré ses capacités professionnelles antérieures, même en cas de perte de son nouvel emploi.

Quant à l'application de l'article L. 551-6 (3) du code du travail aux faits de l'espèce, il convient de relever que cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, par application de son article VI (1^{er} jour du 6^{ème} mois suivant sa publication le 27 juillet 2015).

L'appelant a été admis au statut du reclassement externe le 1^{er} juin 2012. Il a demandé à continuer à bénéficier de ce statut en date du 7 février 2018, ceci lui ayant été refusé par la décision critiquée datée du 8 mars 2018.

A la date de la demande en maintien du statut de reclassé externe, la loi du 23 juillet 2015 était partant en vigueur. C'est donc par application de cette loi qu'il y a lieu de trancher le litige. En effet, l'ETAT ne saurait valablement plaider, d'un côté, que par application de l'ancienne loi, la procédure de reclassement externe a pris fin par le premier contrat de travail signé par l'assuré après l'octroi du statut de reclassé externe et, de l'autre côté, demander à voir néanmoins appliquer l'ancienne loi à la demande en maintien de ce statut au motif que cette loi était en

vigueur à la date de la décision initiale accordant le statut de reclassé externe à l'appelant. La demande en maintien du statut de reclassé externe ayant été introduite après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, reposant sur des faits également postérieurs à l'entrée en vigueur de cette loi, c'est la nouvelle loi qui doit trouver à s'appliquer.

Par application des dispositions de l'article L. 551-6 (3) du code du travail, c'est dès lors à tort que la COMIX a refusé le maintien du statut de reclassé externe à l'appelant. L'appel est dès lors fondé et le jugement de première instance est à réformer.

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 fondé,

réformant, dit que c'est à tort que la Commission mixte de reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail a refusé le maintien du statut de reclassé externe à X.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 21 avril 2022 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Madame Tamara Schiavone, secrétaire.

Le Président,
signé: Harles

Le Secrétaire,
signé: Schiavone