

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du quatorze juillet 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. Christian Wester, agriculteur, Alzingen,	assesseur-employeur
M. Alain Nickels, ouvrier qualifié e.r., Reckange-sur-Mess,	assesseur-assuré
Mme Tamara Schiavone,	secrétaire



ENTRE:

X, ayant son siège social à [...],
appelante,
comparant par Maître Delphine de Timàry, avocat, 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 Laura Lorang, attaché à l'Agence pour le développement de l'emploi, demeurant à Luxembourg.

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 31 mars 2022 et enregistrée sous le numéro ADEM 2022/0053, la société à responsabilité limitée X. a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 11 février 2022, dans la cause Reg. No F.CH 95/21 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 13 juin 2022, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Delphine de Timàry, pour l'appelante, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel déposée au siège du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 31 mars 2022.

Madame Madame Laura Lorang, pour l'intimé, conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 11 février 2022 et elle s'opposa aux demandes de la partie appelante.

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:

Suite à la demande de bénéficiaire pour le mois de septembre 2020 du chômage partiel pour cause de force majeure Covid-19, introduite par la société à responsabilité limitée X, celle-ci a reçu l'information que la subvention étatique sera versée par l'ADEM sur base d'un décompte à introduire au plus tard le 30 novembre 2020 via le site myGuichet.

Par décision du 25 février 2021, confirmant une décision préalable, la COMMISSION SPECIALE DE REEXAMEN (ci-après « CSR ») a retenu que la société X n'avait pas droit à une subvention pour le mois de septembre 2020 à défaut d'avoir introduit un décompte.

La décision de la CSR est motivée comme suit :

« Que moyennant le décompte du mois concerné, les services de l'ADEM n'ont pas attribué de subvention au titre du chômage partiel pour le mois de septembre 2020 (solde à verser à l'entreprise : 0,00 EUR) étant donné que le service maintien de l'emploi de l'ADEM n'était pas en mesure de calculer la subvention de chômage partiel due à la partie requérante vue que cette dernière n'a pas introduit sa déclaration de créance dans les délais fixés et qu'elle faisait défaut ;

Que l'article L. 511-13 du Code du Travail dispose que « (1) La liquidation, sur le Fonds pour l'emploi, de la subvention incombe à l'Agence pour le développement de l'emploi qui reçoit à cet effet communication de toute décision afférente ayant été prise sur base des dispositions des sections 1 et 2 du présent chapitre. (2) La subvention est liquidée au vu d'une déclaration de créance mensuelle établie par l'employeur. (3) Cette déclaration de créance est accompagnée des décomptes mensuels individuels signés par les salariés concernés par le chômage partiel. Cette signature vaut confirmation de la part des salariés qu'ils ont touché les indemnités. (4) Cette déclaration de créance, accompagnée des décomptes mensuels individuels, est à

introduire auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi, sous peine de forclusion, dans les deux mois suivant le mois de survenance du chômage partiel. (5) En attendant la vérification des déclarations de créance et des décomptes, un acompte à valoir sur le montant de la subvention peut être payé. »

Par requête déposée le 19 juillet 2021 au siège du Conseil arbitral de la sécurité sociale, la société X a introduit un recours contre cette décision. Sans contester ne pas avoir introduit un décompte endéans le délai lui imparti, la société X fait valoir une violation de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse pour non-respect des droits de la défense de l'administré ainsi que des dispositions du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes dont les articles 2, 11 et 12 pour conclure à condamner l'ADEM à verser à la partie requérante le montant de 28.516,14 euros ou tout autre montant à définir par le décompte du mois du septembre 2020.

Par jugement du 11 février 2022, le Conseil arbitral a rejeté le recours. Il a constaté que la société X, en toute connaissance de la procédure à respecter, ne s'est pas conformée aux dispositions réglementaires et légales, ainsi qu'aux instructions en vigueur, de sorte que la référence à la procédure administrative non contentieuse est dénuée de fondement.

Par requête déposée le 31 mars 2022 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, la société X a régulièrement interjeté appel contre ce jugement.

Elle reproche en premier lieu aux juges de première instance de ne pas avoir motivé leur jugement, respectivement de l'avoir insuffisamment motivé par rapport aux dispositions de la PANC et en demande l'annulation. Subsidiairement, elle demande la réformation de ce jugement, alors qu'elle serait dépendante d'un outil informatique et de son fonctionnement adéquat puisqu'elle aurait « uploadé le fichier XML » pour le décompte de septembre 2020, mais la sauvegarde de cette démarche sur l'espace utilisateur A au sein du site Myguichet aurait visiblement échoué. Le 17 décembre 2020, elle se serait adressée à l'ADEM pour introduire son décompte manuellement et elle aurait reçu le 22 décembre 2020 l'information que pour le mois de septembre 2020, aucun décompte ne pourrait plus être introduit. L'appelante soutient que la démarche des premiers juges serait antisociale et contraire à l'objectif social, notion entourant toute la matière découlant de l'article 11 paragraphe 4 de la Constitution que « la loi garantit le droit au travail et assure à chaque citoyen l'exercice de ce droit » et notion encore récemment mise en exergue par un arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 février 2022 en matière de reclassement. De surplus, d'après l'article 2 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 « les différents délais de procédure et de recours sont censés observés lorsque l'administré s'est adressé en temps utile à l'autorité incompétente », il aurait appartenu à l'ADEM, une fois la subvention accordée, de s'enquérir auprès de l'appelante ce qu'il en était du décompte. En procédant comme elle l'a fait, l'ADEM aurait manqué à son obligation de collaboration et de loyauté. L'appelante, en cas de réformation, demande la condamnation de l'Etat, représenté par l'ADEM, à lui payer le montant de 28.516,14 euros ou tout autre montant même supérieur correspondant au décompte pour le mois de septembre 2020 avec les intérêts tels que de droit, ainsi que la condamnation à une indemnité de procédure pour la première instance de 2.000 euros et pour l'instance d'appel de 3.000 euros.

La partie intimée rappelle que le comité de conjoncture, lequel a pour mission principale

d'assurer le maintien de l'emploi au travers de mesures destinées à prévenir des licenciements dus à des causes conjoncturelles, a donné son accord pour subventionner la société X pour le mois de septembre 2020. À deux reprises, aussi bien au moment de l'accord obtenu, qu'encore par rappel du 1^{er} octobre 2020, la société X aurait été avertie par écrit que la subvention ne pourra être accordée que sur base d'un décompte à envoyer suivant la procédure détaillée dans les écrits respectifs et ce au plus tard pour le 30 novembre 2020. Une fois le délai de deux mois expiré, la procédure bloquerait et aucun décompte ne pourrait plus être accepté. L'ADEM n'aurait pas reçu de décompte endéans le délai imparti et l'appelante resterait par ailleurs toujours en défaut de rapporter la preuve contraire de sorte qu'elle conclut à la confirmation du jugement entrepris et s'oppose aux demandes de l'appelante.

Quant à l'annulation du jugement entrepris pour défaut de motivation :

La société X, en soulevant le moyen d'annulation tiré du défaut de motivation, sinon de l'insuffisance de motivation du jugement entrepris, renvoie à l'obligation pour les juges de motiver leur décision conformément notamment à l'article 89 de la Constitution.

Si l'obligation de motiver les jugements est pour le justiciable la plus précieuse des garanties, il est précisé que les tribunaux ne sont pas tenus de rencontrer chacun des faits énoncés ou de répondre à chacun des moyens ou arguments présentés à l'appui des prétentions des parties. Ils sont tenus uniquement de justifier, par des motifs suffisants, leur fussent-ils personnels, les décisions qu'ils prennent sur chaque chef de demande ou d'exception (cf. Répertoire Pratique de Droit Belge, verbo Jugements et Arrêts, n° 464).

En l'occurrence, même à concéder que le raisonnement adopté par les juges de première instance est succinct, toujours est-il que, contrairement à l'argumentation de l'appelante, la décision attaquée est motivée sur la question cruciale de savoir si la décision de la CSR que l'ADEM n'a, à juste titre, pas versé de subvention faute pour la société X d'avoir introduit la déclaration renfermant le nombre de salariés ainsi que les heures chômées endéans le délai imparti, est intervenue à bon escient ou non.

Le Conseil arbitral, relevant que face à une procédure légale renfermant un délai précis connu d'avance, la décision de l'ADEM, confirmée par la CSR, est conforme aux dispositions légales en vigueur dont l'article L. 511-13 du code du travail, de sorte que la référence à la PANC n'est pertinente ni en fait ni en droit, a pris position quant à ce moyen qu'il a rejeté pour défaut de pertinence.

Aux yeux de l'appelante ce constat peut sembler erroné. Si tel était le cas, cela résulterait d'une appréciation incorrecte, qui entraînerait le cas échéant la réformation du jugement sur ce point. En tout cas, cette motivation répond aux exigences de l'article 89 de la Constitution, le moyen d'annulation dirigé à l'encontre du jugement entrepris est partant à rejeter et il y a lieu d'analyser le fond de l'affaire.

Quant au fond :

La Cour de cassation, dans son arrêt n° 89/2019 du 23 mai 2019, a retenu que le droit de l'administré d'exercer des recours devant les juridictions compétentes contre une décision administrative individuelle ne supplée pas les droits prévus par les règles de la procédure administrative non contentieuse aux fins de protection de l'administré dans ses rapports avec l'administration, respectivement avant et dès la prise de décision par celle-ci.

En l'espèce, l'appelante entend plus particulièrement invoquer une violation des articles 2, 11 et 12 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ensemble avec les articles 1 et 4 de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse.

Les articles 1 et 4 de la loi du 1^{er} décembre 1978 disposent respectivement :

« Art. 1^{er}.

Le Grand-Duc est habilité à édicter un corps de règles générales destinées à réglementer la procédure administrative non contentieuse. Ces règles 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. 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.

Art. 4.

Les règles établies par le règlement grand-ducal visé à l'article premier s'appliquent à toutes les décisions administratives individuelles pour lesquelles un texte particulier n'organise pas une procédure spéciale présentant au moins des garanties équivalentes pour l'administré. »

L'appelante entend se prévaloir de ces dispositions en combinaison avec les articles 2, 11 et 12 du règlement précité qui disposent :

« Art. 2.

Les différents délais de procédure et de recours sont censés observés lorsque l'administré s'est adressé en temps utile à l'autorité incompétente.

Art. 11.

Tout administré a droit à la communication intégrale du dossier relatif à sa situation administrative, chaque fois que celle-ci est atteinte, ou susceptible de l'être, par une décision administrative prise ou en voie de l'être.

Il peut demander, à cette occasion, le retrait de son dossier de toute pièce étrangère à l'objet du dossier, si elle est de nature à lui causer un préjudice. La décision prise par l'Administration sur sa demande est susceptible de recours devant la juridiction compétente.

Art. 12.

Toute personne concernée par une décision administrative qui est susceptible de porter atteinte à ses droits et intérêts est également en droit d'obtenir communication des éléments d'informations sur lesquels l'Administration s'est basée ou entend se baser. »

Elle soutient que le préposé de la société avait introduit le décompte endéans le délai légal « mais que la sauvegarde de cette démarche sur l'espace utilisateur au sein de Myguichet a

visiblement échoué ». Comme elle se serait adressée à l'ADEM, elle pourrait se prévaloir de l'article 2 précité pour conclure que le délai imparti a été respecté et qu'elle peut toujours obtenir la subvention en question.

Il convient de relever d'emblée que l'article 2 invoqué par l'appelante vise le cas d'un administré qui s'est adressé à une autorité incompétente, alors que la société X n'a jamais soutenu s'être adressée à une autre autorité que l'ADEM, donc l'autorité compétente en la matière. L'aide dont l'appelante demande à bénéficier, ainsi que la procédure y relative, ont été mises en place par l'ETAT tout au début de la crise sanitaire liée au COVID-19, partant en mars 2020, afin de venir en aide aux entreprises dans les meilleurs délais et suivant une procédure adaptée aux nouveaux moyens de communication. Il n'est pas contesté que les démarches à suivre pour bénéficier de l'aide pour le mois de septembre 2020 ont été portées en temps utile à la connaissance de la société X.

Il se dégage du dossier qu'encore le 1^{er} octobre 2020, la société X est avisée de respecter la démarche accessible via le site <https://MyGuichet.lu> et de remplir le formulaire en ligne en indiquant le numéro de référence de dossier ainsi que les noms et matricules des salariés concernés par le chômage partiel. Il y est encore indiqué que le versement de la subvention étatique se fait sur base de ce décompte à introduire au plus tard pour le 30 novembre 2020 et que le décompte ne pourra pas être traité au cas où l'entreprise n'a pas procédé à la déclaration des heures chômées endéans ce délai.

La charge de la preuve de la réalité de la transmission du décompte aux services compétents incombe partant à l'appelante qui s'en prévaut.

Or, la simple affirmation vague à l'audience que le préposé avait fait le nécessaire endéans le délai, sans pouvoir situer une date, est non seulement restée à l'état d'allégation, mais encore, à la lecture de l'intégralité du dossier, cette affirmation est infirmée par la prise de position du contrôleur financier de la société X du 17 décembre 2020 (pièce 3 de la farde de la partie appelante) dans laquelle celui-ci indique « *nous aimerions avoir un peu plus de détail quant à la procédure complète à suivre pour le mois de septembre* », admettant au moins implicitement que la démarche indispensable n'avait pas encore été entreprise à cette date. Suite à son rappel le 21 décembre 2020, l'ADEM, par un retour de courriel du 22 décembre 2020, lui a répondu que pour le mois de septembre 2020, aucun décompte ne pourra plus être introduit via le site myGuichet alors que « *la date limite d'introduction pour le mois de septembre est déjà passée* ».

Il n'est pas contesté qu'il appartient à la société X de soumettre une « demande de décompte » à l'ADEM, via le site <https://MyGuichet.lu>, consistant en un relevé de ses salariés qui ont effectivement été au chômage pendant le mois en cause jusqu'au 30 novembre 2020. Cette « demande de décompte » se fait parallèlement à la déclaration des heures chômées et des montants payés au titre de chômage partiel envoyée au CENTRE COMMUN DE LA SECURITE SOCIALE (ci-après « CCSS »). C'est uniquement à ce moment que l'ADEM est en mesure de dresser le décompte final et de faire liquider la subvention afférente.

Si le délai de deux mois pour le dépôt de la déclaration de créance relative à l'aide sollicitée, accompagnée du décompte mensuel individuel, prévu par l'article L. 511-13 du code du travail a été porté à trois mois par le règlement grand-ducal du 29 avril 2020 portant dérogation aux dispositions des articles L. 511-13 et L. 621-3 du code du travail relatifs à la procédure en

matière de chômage partiel, cette disposition a pris fin le 25 juin 2020 de sorte que l'appelante doit rapporter la preuve, comme indiqué lors de l'acceptation de la demande par l'ADEM, d'avoir fait les diligences nécessaires jusqu'au plus tard le 30 novembre 2020. En l'espèce, la société X n'établit ni avoir respecté le délai de forclusion de 2 mois, ni s'être, au vœu de l'article 2 de la PANC, adressée endéans le délai lui imparti à une autorité incompétente. Son argumentation qu'elle n'avait pas obtenu de l'ADEM de réponse positive suite à sa demande formulée le 17 décembre 2020 d'introduire un décompte manuellement est sans pertinence vu l'expiration du délai imparti à ce moment, de même que l'argument que l'ADEM aurait dû s'adresser à elle pour lui signaler que son dossier n'est pas encore complet. En effet, il est incontestable qu'au vu du volume forcément important des demandes formulées par les entreprises, il ne pouvait pas s'agir d'une procédure individualisée, supervisée au cas pour cas par des conseillers de l'ADEM, permettant une rectification immédiate en cas de survenance d'une anomalie (cf. arrêt du CSSS du 25 avril 2022, n° 2022/0154).

Dans les circonstances données, il ne saurait être reproché à l'ETAT d'avoir manqué à son obligation de collaboration ou de communication pour ne pas avoir fourni à l'appelante une assistance personnalisée, de nature à détecter toute anomalie dans les documents qui lui étaient transmis. Aucun manquement de l'ETAT à son obligation d'adopter une attitude loyale envers l'appelante ne saurait partant être retenu en l'espèce, ni un manquement à ses obligations découlant des principes généraux de droit concernant la sécurité juridique et la confiance légitime (cf. arrêt précité).

Il s'ensuit que l'appel est à déclarer non fondé.

Eu égard à l'issue de l'affaire, il n'y a pas non plus lieu de faire droit à la demande en octroi d'une indemnité de procédure.

Suivant l'article 44 du règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 455 du code de la sécurité sociale la procédure à suivre devant le Conseil arbitral et le Conseil supérieur de la sécurité sociale, tous les frais sont à charge de l'Etat, de sorte que la demande de l'appelante à la condamnation de l'Etat aux frais et dépens n'est pas fondée.

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,

dit l'appel recevable,

le dit non fondé,

confirme le jugement entrepris,

rejette la demande en obtention d'une indemnité de procédure,

rejette la demande en condamnation aux frais et dépens de l'instance.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 14 juillet 2022 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Madame Tamara Schiavone, secrétaire.

Le Président,
signé: Harles

Le Secrétaire,
signé: Schiavone