

N° 120 / 2019
du 11.07.2019.
Numéro CAS-2018-00091 du registre.

Audience publique de la Cour de cassation du Grand-Duché de Luxembourg
du jeudi, onze juillet deux mille dix-neuf.

Composition:

Jean-Claude WIWINIUS, président de la Cour,
Romain LUDOVICY, conseiller à la Cour de cassation,
Carlo HEYARD, conseiller à la Cour de cassation,
Eliane EICHER, conseiller à la Cour de cassation,
Michel REIFFERS, conseiller à la Cour de cassation,
Marc HARPES, premier avocat général,
Viviane PROBST, greffier à la Cour.

Entre:

X, demeurant à (...),

demandeur en cassation,

comparant par Maître Pascale PETOUD, 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 Olivier UNSEN, avocat à la Cour, en l'étude duquel
domicile est élu.

LA COUR DE CASSATION :

Vu l'arrêt attaqué, rendu le 28 juin 2018 sous le numéro 2018/0217 (No. du reg.: ADEM 2017/0226) par le Conseil supérieur de la sécurité sociale ;

Vu le mémoire en cassation signifié le 19 septembre 2018 par X à l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, déposé le même jour au greffe de la Cour ;

Vu le mémoire en réponse signifié le 12 novembre 2018 par l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG à X, déposé le 15 novembre 2018 au greffe de la Cour ;

Sur le rapport du conseiller Eliane EICHER et sur les conclusions du premier avocat général Marie-Jeanne KAPPWEILER ;

Sur les faits :

Attendu, selon l'arrêt attaqué, que suivant décision du directeur de l'Agence pour le développement pour l'emploi (ci-après « l'ADEM »), confirmée par décision de la commission spéciale de réexamen, X s'était vu réclamer par l'ADEM le remboursement des indemnités de chômage qu'il avait touchées pendant un an ; que le Conseil arbitral de la sécurité sociale avait confirmé la décision de la commission spéciale de réexamen ; que le Conseil supérieur de la sécurité sociale a confirmé le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale ;

Sur le premier moyen de cassation, pris en ses deux branches :

« tiré de la contravention à la loi par fausse interprétation sinon fausse application de la loi in specie des articles 1, 2 et 4 de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, et plus particulièrement les articles 8 et 9 de son règlement grand-ducal d'exécution du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, combinés aux articles L.527-1 et L.527-3 du Code du travail,

En ce que, l'arrêt attaqué, ayant constaté que << l'article L.527-1(2) dispose que les décisions visées à l'article L.527(1) du Code du travail qui énumère notamment les décisions ordonnant le remboursement des indemnités peuvent faire l'objet d'une demande de réexamen et l'article L.527-1(3) du Code du travail dispose que s'il a été constaté que des indemnités ont été accordées à la suite d'une erreur matérielle, celles-ci sont redressées ou supprimées et que les indemnités indûment payées sur la base de déclarations fausses ou erronées sont à restituer. Un recours contre les décisions prises par la commission spéciale est ouvert au requérant débouté devant le Conseil arbitral, puis d'une procédure d'appel devant le Conseil supérieur et, finalement, d'un pourvoi en cassation >> il en conclut que << l'administré dispose dès lors d'une procédure spéciale présentant les garanties

équivalentes au règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, de sorte que ledit règlement ne s'applique pas en l'occurrence, l'appelant ayant d'ailleurs exercé le recours, de sorte que son moyen tombe à faux (en ce sens Conseil supérieur de la sécurité sociale, 10 novembre 2016, 2016/0208 CHOTARD, n° du reg. : ADEM 2015/0161) >>

Alors que

Première branche :

Aux termes de :

- L'article L.527-1 du Code du travail :

(1) Les décisions portant attribution, maintien, reprise, prorogation, refus ou retrait de l'indemnité de chômage, suspension de la gestion du dossier et retardement du début de l'indemnisation, ainsi que les décisions ordonnant le remboursement des indemnités sont prises par le directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi ou les fonctionnaires par lui délégués à cet effet.

Les décisions portant refus d'attribution, refus de maintien, refus de prorogation, retrait de l'indemnité, suspension du traitement du dossier et retardement du début de l'indemnisation doivent être motivées et notifiées au requérant par lettre recommandée à la poste.

(2) Les décisions de refus ou de retrait visées au paragraphe (1) peuvent faire l'objet d'une demande de réexamen auprès d'une commission spéciale instituée par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions.

La demande en réexamen doit être introduite par lettre recommandée, et sous peine de forclusion, avant l'expiration d'un délai de quarante jours à dater de la notification de la décision.

La commission spéciale se compose de trois membres titulaires représentant les employeurs et de trois membres titulaires représentant les salariés ; les membres titulaires ainsi qu'un membre suppléant pour chaque membre titulaire sont nommés par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions, sur proposition du groupe des membres employeurs et sur proposition du groupe des membres travailleurs du << Comité permanent du Travail et de l'Emploi >>.

Le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions désigne le président de la commission de même que deux fonctionnaires appelés à le suppléer en cas de besoin.

Un règlement grand-ducal détermine les modalités d'organisation, de fonctionnement, de délibération et de vote de la commission de même que les règles de procédure applicables devant la commission.

(3) Contre les décisions prises par la commission spéciale un recours est ouvert au requérant débouté et au ministre ayant l'Emploi et le Travail dans ses

attributions. Ce recours est porté devant le Conseil arbitral des assurances sociales ; il n'a pas d'effet suspensif.

Le recours doit être formé, sous peine de forclusion, dans un délai de quarante jours à dater de la notification de la décision attaquée ; sont applicables les règles de procédure à suivre devant le Conseil arbitral des assurances sociales.

(4) L'appel contre les décisions du Conseil arbitral est porté devant le Conseil supérieur des assurances sociales selon les règles tracées par les lois et règlements en vigueur pour le contentieux en matière d'accidents de travail ; il n'a pas d'effet suspensif.

(5) Un règlement grand-ducal peut adapter les procédures visées aux paragraphes (3) et (4) aux particularités de la matière régie par le présent titre. >>

- L'article L.527-3 du Code du travail << S'il a été constaté que des indemnités ont été accordées à la suite d'une erreur matérielle, celles-ci sont redressées ou supprimées.

Les indemnités indûment payées sur la base de déclarations fausses ou erronées sont à restituer. >> ;

Seconde branche :

Aux termes de :

- L'article 1^{er} de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, << 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. >>

- L'article 2 de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, << Des règlements grand-ducaux peuvent modifier et compléter les règles générales établies par le règlement visé à l'article premier pour les adapter aux différentes procédures particulières.

Des règlements grand-ducaux peuvent également modifier les lois et règlements existants dans la mesure requise pour les adapter aux règles générales établies par le règlement grand-ducal visé à l'article premier. >>

- L'article 4 de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, << 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'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, << En dehors des cas où la loi en dispose autrement, le retrait rétroactif d'une décision ayant créé ou reconnu des droits n'est possible que pendant le délai imparti pour exercer contre cette décision un recours contentieux, ainsi que pendant le cours de la procédure contentieuse engagée contre cette décision. Le retrait d'une telle décision ne peut intervenir que pour une des causes qui auraient justifié l'annulation contentieuse de la décision. >> ;

- 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, << 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 défait et de droit qui l'amènent à agir.

Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai d'au moins huit jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations.

Lorsque la partie concernée le demande endéans le délai imparti, elle doit être entendue en personne.

Attendu que pour écarter l'argumentation de Monsieur X, le Conseil supérieur des assurances sociales a estimé que la décision de la commission spéciale de réexamen du 5 mai 2015 confirmant la décision de l'ADEM du 17 novembre 2014 sollicitant auprès de Monsieur X le remboursement de 38.404,28 € constituant le montant, global net touché au titre des prestations de chômage complet pour la période du 1^{er} septembre 2013 au 31 août 2014 est une décision ordonnant le remboursement des indemnités au sens de l'article et que << l'article L.527-1 (2) dispose que les décisions visées à l'article L.527-1 (1) du code du travail qui énumère notamment les décisions ordonnant le remboursement des indemnités peuvent faire l'objet d'une demande de réexamen et l'article L-527-1 (3) du Code du travail dispose que s'il a été constaté que des indemnités ont été accordées à la suite d'une erreur matérielle, celles-ci sont redressées ou supprimées et que les indemnités indûment payées sur la base de déclarations fausses ou erronées sont à restituer >> ;

Que la motivation de l'arrêt du Conseil supérieur des assurances sociales du 28 juin 2018 rappelle dans un premier temps le principe de l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, puis, sur base d'un raisonnement par analogie de jurisprudences tant du Conseil supérieur des assurances sociales, que de la Cour de cassation, relatives au remboursement d'une indemnité versée au titre de l'aide au réemploi, estime que la procédure prévue à l'article L.527-1 (2) présente des garanties équivalentes pour l'administré à celles prévues à 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 et justifie ainsi son inapplicabilité au cas d'espèce ;

Que le Conseil supérieur des assurances sociales examine ensuite si les conditions d'octroi de l'indemnité de chômage complet étaient remplies dans le chef de Monsieur X et conclut que << l'ADEM peut donc valablement baser sa décision sur des éléments de fait et de droit inscrits dans la décision ayant fait l'objet du recours et exiger la restitution des indemnités indûment perçues. >> » ;

Attendu qu'aux termes de l'article 10, alinéa 2, de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation, chaque moyen ou chaque branche doit préciser, sous peine d'irrecevabilité, la partie critiquée de la décision et ce en quoi celle-ci encourt le reproche allégué ;

Attendu que l'énoncé du moyen est limité, dans sa première branche, à la citation des dispositions légales dont la violation est invoquée, et, dans sa seconde branche, à la citation des dispositions légales dont la violation est invoquée et aux motifs de la décision attaquée ;

Attendu que dans aucune des deux branches, le moyen ne précise en quoi consisterait la prétendue violation des dispositions y visées, les développements en droit qui, aux termes de l'alinéa 3 du même article, peuvent compléter l'énoncé du moyen, ne pouvant suppléer la carence de celui-ci au regard des éléments dont la précision est requise sous peine d'irrecevabilité ;

Qu'il en suit que le moyen, pris en ses deux branches, est irrecevable ;

Sur le second moyen de cassation :

« tiré de la violation, sinon de la fausse interprétation, sinon de la fausse application du principe général du droit de la confiance légitime et de la sécurité juridique,

En ce que l'arrêt attaqué, a estimé que << compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, l'ADEM était en droit de solliciter le remboursement avec effet rétroactif, des indemnités indûment touchées par X sur base d'une situation juridique réelle dont la portée s'est révélée différente de celle avancée initialement sans violer le principe de confiance de la sécurité juridique >> au motif << qu'en l'espèce, l'administré a connaissance des dispositions applicables en la matière et notamment de l'article L.527-1 du Code du travail qui prévoit la possibilité d'un retrait dans une situation dans laquelle l'administré, dont l'exposé de sa situation était incomplète, a à supporter les conséquences de ses propres omissions d'autant d'ailleurs qu'une indemnisation rapide se fait dans l'intérêt du demandeur et s'oppose à un examen approfondi et des vérifications plus poussées au stade initial de la demande de sorte que le retrait rétroactif des indemnités après cette analyse plus poussée effectuée par l'ADEM en est la contrepartie sans pour autant constituer une démarche imprévisible de la part

de l'administration et sans porter atteinte au principe de confiance légitime. >> ;

Alors que

La connaissance par l'administré des dispositions légales ne saurait être assimilée à l'acceptation du risque par ce dernier d'un réexamen de sa situation administrative par l'Administration pour des considérations d'opportunité, en l'absence d'élément nouveau par rapport à sa demande initiale et après l'échéance du droit dont il a bénéficié, ou à une renonciation de sa part au bénéfice du respect du principe de confiance légitime et de sécurité juridique. » ;

Attendu qu'aux termes de l'article 10, alinéa 2, de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation, chaque moyen ou chaque branche doit préciser, sous peine d'irrecevabilité, le cas d'ouverture invoqué, la partie critiquée de la décision et ce en quoi celle-ci encourt le reproche allégué ;

Attendu qu'en se limitant à faire état d'un défaut d'acceptation, par l'assuré social, du risque d'un réexamen de sa situation administrative et d'un défaut de renonciation de sa part au bénéfice du respect du principe tel qu'énoncé au moyen, celui-ci ne précise pas quel texte de loi exprimerait ce principe général du droit ou quelle jurisprudence d'une juridiction supranationale le consacrerait, ni en quoi consisterait la prétendue violation de ce principe par les juges d'appel, les développements en droit qui, aux termes de l'alinéa 3 du même article, peuvent compléter l'énoncé du moyen, ne pouvant suppléer la carence de celui-ci au regard des éléments dont la précision est requise sous peine d'irrecevabilité ;

Qu'il en suit que le moyen est irrecevable ;

Sur la demande en allocation d'une indemnité de procédure :

Attendu qu'il serait inéquitable de laisser à charge du défendeur en cassation l'intégralité des frais exposés non compris dans les dépens ; qu'il convient de lui allouer l'indemnité de procédure sollicitée de 2.000 euros ;

Par ces motifs,

rejette le pourvoi ;

condamne le demandeur en cassation à payer au défendeur en cassation une indemnité de procédure de 2.000 euros ;

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

La lecture du présent arrêt a été faite en la susdite audience publique par Monsieur le président Jean-Claude WIWINIUS, en présence de Monsieur Marc HARPES, premier avocat général, et de Madame Viviane PROBST, greffier à la Cour.