

N° 95 / 2020
du 09.07.2020.
Numéro CAS-2019-00079 du registre.

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

Composition:

Jean-Claude WIWINIUS, président de la Cour,
Eliane EICHER, conseiller à la Cour de cassation,
Michel REIFFERS, conseiller à la Cour de cassation,
Roger LINDEN, conseiller à la Cour de cassation,
Lotty PRUSSEN, conseiller à la Cour de cassation,
John PETRY, procureur général d'Etat adjoint,
Viviane PROBST, greffier à la Cour.

Entre:

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

demandeur en cassation,

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

et:

X, demeurant à (...),

défendeur en cassation.

Vu l'arrêt attaqué, rendu le 29 avril 2019 sous le numéro 2019/0109 (No. du reg.: ADEM 2018/0151) par le Conseil supérieur de la sécurité sociale ;

Vu le mémoire en cassation signifié le 27 mai 2019 par l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG à X, déposé le 19 juin 2019 au greffe de la Cour ;

Sur le rapport du conseiller Lotty PRUSSEN et les conclusions du premier avocat général Marc HARPES ;

Sur les faits :

Selon l'arrêt attaqué, le Conseil arbitral de la sécurité sociale avait déclaré fondé le recours de X dirigé contre une décision de la Commission spéciale de réexamen en matière d'indemnités de chômage (ci-après « *la Commission spéciale de réexamen* »), qui avait rejeté, par confirmation d'une décision du directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après « *l'ADEM* »), sa demande en obtention de l'aide au réemploi au motif qu'au moment du licenciement, le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire n'avait pas déclaré le personnel de l'ancien employeur du salarié éligible à l'aide étatique demandée. Le Conseil supérieur de la sécurité sociale a confirmé cette décision.

Sur l'unique moyen de cassation :

« tiré de la violation, sinon du refus d'application, sinon de la mauvaise application, sinon de la mauvaise interprétation de l'article 15 (2) du règlement grand-ducal du 17 juin 1994, tel que modifié, fixant les modalités et les conditions d'attribution 1. des aides à la mobilité géographique ; 2. d'une aide au réemploi ; 3. d'une aide à la création d'entreprises ; 4. d'une aide à la création d'emploi socio-économique,

en ce que, les juges d'appel ont dit que l'autorisation ministérielle visée à l'article 15 du règlement grand-ducal du 17 juin 1994 tel que modifié peut intervenir en cours de procédure, alors surtout, que la situation tant du requérant que de son employeur, au regard des conditions d'application de l'aide au réemploi, est restée inchangée, et ce n'est pas parce que les conditions pour l'éligibilité du personnel de la société SOCI) S.à r.l. n'étaient pas remplies au moment de l'introduction de la demande, que la décision ministérielle n'a pas été prise, mais parce que, comme il ressort du dossier, l'ancien employeur du requérant n'a introduit une requête auprès du Ministre compétent que par la suite, la décision étant intervenue le 22 septembre 2016,

alors que,

l'article 15, (2) du règlement grand-ducal du 17 juin 1994 précité dispose que << Le ministre du travail détermine sur requête les entreprises dont le personnel est éligible pour l'attribution de l'aide au réemploi. >>,

Il est incontestable que la décision ministérielle d'éligibilité constitue une condition afin d'obtenir l'aide au réemploi.

Il est encore évident que cette décision ministérielle doit intervenir préalablement au dépôt de la demande auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi.

Toute interprétation contraire mettrait en effet l'Agence pour le développement de l'emploi dans l'impossibilité de vérifier le jour du dépôt de la demande si toutes les

conditions en vue de l'obtention de l'aide au réemploi sont effectivement remplies dans le chef du demandeur.

Avant l'adoption du règlement grand-ducal du 17 juin 1994, un règlement grand-ducal du 25 août 1983 fixant les modalités et conditions d'attribution 1. des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi ; 2. d'une prime d'incitation à l'embauche de chômeurs de longue durée et de demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer ; 3. d'une aide forfaitaire au réemploi., réglait la matière de l'aide au réemploi.

L'article 16 de ce règlement grand-ducal était libellé comme suit : << Peut prétendre à l'octroi de l'aide forfaitaire au réemploi, le travailleur salarié 1) qui a été occupé, avant son reclassement, dans une entreprise relevant d'un secteur ou d'une branche économique déclarée en difficultés structurelles par arrêté du Gouvernement en Conseil, adopté sur proposition du Comité de conjoncture et publié au Mémorial ;[...] >>.

A défaut d'arrêté gouvernemental publié au préalable au Mémorial, la demande en obtention de l'aide au réemploi ne pouvait pas être admise par le fonds de chômage.

Par une loi du 8 avril 2018 modifiant le Code du travail, les dispositions relatives à l'aide au réemploi fixées par règlement grand-ducal ont été introduites dans le Code du travail.

Le nouvel article L. 541-7 du Code du travail se lit comme suit : << (1) [...] Dans tous les cas le personnel de l'entreprise d'origine doit avoir été déclaré éligible par le Ministre ayant l'emploi dans ses attributions qui statue sur requête de toute partie intéressée. [...] >>. (souligné par le soussigné)

La terminologie de ce nouvel article souligne encore l'intention du législateur telle qu'elle a été dès l'introduction de l'aide au réemploi dans la législation nationale, notamment que le personnel de l'ancien employeur doit au préalable, avant l'introduction de la demande en obtention de l'aide au réemploi, avoir été déclaré éligible à cette aide.

Les juges d'appel en admettant que l'autorisation ministérielle visée à l'article 15 du règlement grand-ducal du 17 juin 1994 tel que modifié peut intervenir en cours de procédure, ont violé les termes de l'article 15 de ce règlement grand-ducal.

L'arrêt attaqué doit partant être cassé. ».

Le demandeur en cassation fait grief aux juges d'appel d'avoir violé l'article 15, paragraphe 2, du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 en faisant droit à la demande du défendeur en cassation en obtention de l'aide au réemploi, alors qu'au moment du dépôt de la demande du défendeur en cassation, son ancien employeur n'avait pas encore été agréé par arrêté ministériel en tant qu'entreprise dont le personnel est éligible à l'attribution de l'aide au réemploi, l'arrêté ministériel n'ayant été pris qu'ultérieurement.

Suite au rejet par la Commission spéciale de réexamen du recours formé par le défendeur en cassation contre la décision de l'ADEM, les juridictions de la sécurité sociale, appelées à statuer comme juges du fond sur le droit à l'aide au réemploi invoqué par le défendeur en cassation, ont été amenées à se substituer à l'administration dans l'appréciation qu'elles ont faite de la situation qui leur était soumise et à tenir compte, à la date à laquelle elles ont prononcé leur décision, des éléments de fait et de droit nouvellement produits devant elles.

Etant donné que la décision ministérielle visée à l'article 15, paragraphe 2, du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 était intervenue au moment où il a statué, le Conseil supérieur de la sécurité sociale, en se fondant sur cet élément pour confirmer que le défendeur en cassation avait droit à l'aide au réemploi, n'a pas violé la disposition visée au moyen.

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

PAR CES MOTIFS,

la Cour de cassation :

rejette le pourvoi ;

condamne le demandeur en cassation aux dépens de l'instance en cassation.

La lecture du présent arrêt a été faite en la susdite audience publique par le président Jean-Claude WIWINIUS en présence du procureur général d'Etat adjoint John PETRY et du greffier Viviane PROBST.

**Conclusions du Parquet général
dans l'affaire de cassation de
l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg
contre
X
(n° CAS-2019-00079 du registre)**

Par mémoire signifié le 27 mai 2019 et déposé le 19 juin 2019 au greffe de la Cour supérieure de justice, Maître Olivier UNSEN, avocat à la Cour, agissant au nom et pour le compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, a introduit un pourvoi en cassation contre un arrêt rendu contradictoirement le 29 avril 2019 par le Conseil supérieur de la sécurité sociale, siégeant en instance d'appel, sous le numéro 2019/0109.

L'arrêt en question a été signifié au demandeur en cassation le 8 mai 2019. Le pourvoi introduit est recevable au regard du délai de deux mois prévu à l'article 7 de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation¹. Le pourvoi répond encore aux conditions de forme prévues dans cette loi.

Sur les faits et rétroactes :

Par jugement du 20 juillet 2018, le Conseil arbitral de la sécurité sociale a déclaré recevable et fondé le recours exercé par X contre une décision de la Commission spéciale de réexamen du 17 octobre 2016 qui avait rejeté, par confirmation d'une décision du 16 août 2016 de la directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi, la demande en obtention de l'aide au réemploi présentée par X.

Par arrêt du 29 avril 2019, le Conseil supérieur de la sécurité sociale a confirmé ce jugement.

Le pourvoi est dirigé contre cet arrêt.

Sur l'unique moyen de cassation :

¹ D'après l'article 455, alinéa 4 du Code de la sécurité sociale, le pourvoi contre les arrêts du Conseil supérieur de la sécurité sociale est introduit, instruit et jugé dans les formes prescrites pour la procédure en cassation en matière civile et commerciale.

L'unique moyen de cassation est « *tiré de la violation, sinon du refus d'application, sinon de la mauvaise application, sinon d'une mauvaise interprétation de l'article 15 (2) du règlement grand-ducal du 17 juin 1994, tel que modifié, fixant les modalités et conditions d'attribution 1. des aides à la mobilité géographique ; 2. d'une aide au réemploi ; 3. d'une aide à la création d'entreprises ; 4. d'une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique,*

en ce que les juges d'appel ont dit que l'autorisation ministérielle visée à l'article 15 du règlement grand-ducal du 17 juin 1994, tel que modifié, peut intervenir en cours de procédure, alors surtout, que la situation tant du requérant que de son employeur, au regard des conditions d'application de l'aide au réemploi, est restée inchangée, et ce n'est pas parce que les conditions pour l'éligibilité du personnel de la société SOCI) S. à r.l. n'étaient pas remplies au moment de l'introduction de la demande, que la décision ministérielle n'a pas été prise, mais parce que, comme il ressort du dossier, l'ancien employeur du requérant n'a introduit une requête auprès du Ministre compétent que par la suite, la décision étant intervenue le 22 septembre 2016.,

alors que,

l'article 15(2) du règlement grand-ducal du 17 juin 1994 précité dispose que « Le ministre du travail détermine sur requête les entreprises dont le personnel est éligible pour l'attribution de l'aide au réemploi. »

Il incontestable que la décision ministérielle d'éligibilité constitue une condition afin d'obtenir l'aide du réemploi.

Il est encore évident que cette décision ministérielle doit intervenir préalablement au dépôt de la demande auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi. »

Aux termes de ce moyen, le demandeur en cassation fait grief à l'arrêt entrepris d'avoir violé en loi en déclarant fondée la demande en obtention de l'aide au réemploi, alors qu'au moment du dépôt de la demande, l'ancien employeur de l'actuel défendeur en cassation n'avait pas encore été agréé par arrêté ministériel en tant qu'entreprise dont le personnel est éligible pour l'attribution de l'aide au réemploi, l'arrêté ministériel n'ayant été pris qu'ultérieurement.

En l'espèce, le Conseil supérieur de la sécurité sociale était appelé à statuer comme juge du fond sur les droits de l'actuel défendeur en cassation par rapport à l'aide au réemploi, ceci en vertu d'un recours dirigé par ce dernier contre une décision prise par une autorité publique, à savoir la Commission spéciale chargée du réexamen des décisions de l'administration de l'emploi en matière d'indemnisation du chômage complet². La situation du Conseil supérieur de la sécurité sociale est donc très proche

² L'organisation et le fonctionnement de cette commission sont régis par un règlement grand-ducal du 7 juillet 1987 (Mémorial A - n° 57 du 16 juillet 1987).

de celle du juge administratif qui statue dans le cadre d'un recours en réformation (de pleine juridiction) contre une décision de l'administration.

Or, en jurisprudence administrative, il est retenu de manière constante que « *Dans le cadre d'un recours en réformation, le juge administratif est appelé à apprécier la situation de fait et de droit telle qu'elle se présente au moment où il rend son jugement.* »³. « *En instance d'appel, la Cour est plus particulièrement appelée à tenir compte des éléments de fait et de droit nouvellement produits devant elle en tant que moyens nouveaux, voire de tout changement de la situation factuelle ou de l'ordonnement juridique intervenu depuis que le tribunal a rendu son jugement dont appel* »⁴.

En application de cette jurisprudence parfaitement transposable au cas d'espèce, le Conseil supérieur de sécurité sociale était partant tenu de se prononcer en fonction des éléments de la cause tels que ceux-ci se sont présentés devant lui au moment où il a rendu son arrêt.

Contrairement au soutènement du demandeur en cassation, ce n'est partant pas la date du dépôt de la demande en obtention de l'aide au réemploi qui est à prendre en considération pour la détermination de la situation de droit et de fait applicable, mais la date où le juge du fond statue.

Il en suit que les juges d'appel, en considérant que la décision ministérielle visée à l'article 15 (2) du règlement grand-ducal du 17 juin 1994 pouvait intervenir « *en cours de procédure* », soit postérieurement à la demande en attribution de l'aide au réemploi et avant que le juge du fond ne statue, ont fait l'exacte application de la loi.

L'arrêté ministériel du 22 septembre 2016 ayant été pris antérieurement à l'arrêt attaqué par le pourvoi⁵, et ayant été dans les débats devant le Conseil supérieur de la sécurité sociale, c'est à juste titre que les juges d'appel ont pu se fonder sur cet élément de fait pour dire que la condition posée par l'article 15 (2) du règlement grand-ducal du 17 juin 1994 était remplie.

Il en suit que le moyen est à déclarer non fondé, le cas échéant par substitution de motifs.

Conclusion

³ Bulletin de jurisprudence administrative, Pasirisie 2019, verbo « Recours en réformation », numéros 16, 17, 18, 20, et 21, pages 1106 et 1107. La jurisprudence administrative française va dans le même sens : Répertoire Dalloz, verbo « Recours de pleine juridiction », numéros 264 et 265 ; Jurisclasseur administratif, verbo « Synthèse – Recours », numéro 51.

⁴ Bulletin de jurisprudence administrative, précité, verbo « Recours en réformation », numéro 21.

⁵ Et même antérieurement, non seulement au jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 20 juillet 2018, mais encore à la décision attaquée de la Commission spéciale de réexamen du 17 octobre 2016 comme relevé à juste titre par le Conseil supérieur de la sécurité sociale dans l'arrêt entrepris (page 7).

Le pourvoi est recevable, mais n'est pas fondé.

Pour le Procureur général d'Etat,
le premier avocat général,

Marc HARPES