

Audience publique du 27 mai 2020

Recours formé par Monsieur ..., ...,
contre un arrêté du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire,
en matière d'indemnités de chômage

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 42661 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 11 avril 2019 par Maître Laurent LIMPACH, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., demeurant à L- ..., ..., tendant à l'annulation d'un arrêté du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire du 14 janvier 2019 ordonnant la restitution dans son chef de ... euros à titre d'indemnités de chômage indûment perçues ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 8 juillet 2019 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 1^{er} octobre 2019 par Maître Laurent LIMPACH au nom du demandeur ;

Vu les pièces versées en cause et notamment l'arrêté ministériel attaqué ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Laurent LIMPACH et Madame le délégué du gouvernement Hélène MASSARD en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 26 février 2020.

Monsieur ... s'inscrit en tant que demandeur d'emploi à l'Agence pour le Développement de l'Emploi, ci-après désignée par « l'ADEM », le 27 octobre 2016 et perçut des indemnités de chômage complet pour les périodes du 1^{er} novembre 2016 au 3 janvier 2017 et du 11 janvier 2017 au 30 juin 2017, suite à une demande en ce sens introduite le 9 novembre 2016.

Suite à une enquête effectuée par le service contrôle de l'ADEM sur l'activité de photographe d'événements de Monsieur ... pendant la période où il bénéficia d'indemnités de chômage, le chef du Service des Prestations de Chômage complet informa Monsieur ..., par courriers recommandés successifs des 22 janvier et 13 avril 2018, de la perception indue d'indemnités de chômage et le pria de formuler ses observations y relatives conformément à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure administrative non contentieuse, courriers formulés comme suit :

« [...] Vous vous êtes inscrit comme demandeur d'emploi à l'Agence pour le Développement de l'Emploi le 27 octobre 2016, et vous avez introduit votre demande d'octroi des indemnités de chômage complet le 9 novembre 2016.

Il a été fait droit à votre demande d'indemnisation avec effet au 1^{er} novembre 2016. Toutefois d'après une enquête effectuée par mon service, vous avez perçu des revenus provenant d'une occupation en tant que photographe auprès de ... SARL en 2016 et 2017, revenus que vous avez omis de déclarer auprès de votre agent de chômage lors de votre demande d'indemnisation.

Suite à ces constatations, vous avez été convoqué par nos agents contrôleurs pour le 11 décembre 2017 afin de vous expliquer. Or, vous n'avez pas daigné vous présenter au rendez-vous et vous ne vous êtes pas excusé non plus.

Sachez que le fait de cacher vos revenus accessoires s'apparente à de fausses déclarations. Dans ce contexte, veuillez noter que l'article L.527-3 du Code du Travail stipule entre autres que : 'Les indemnités indûment payées sur la base de déclarations fausses ou erronées sont à restituer.'

Sachez aussi que faire une fausse déclaration est répréhensible par la loi, comme le prévoit l'article L.527-4 du Code du Travail :

Sont punis d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de 500 à 5.000 euros ou d'une de ces peines seulement, à moins qu'une peine plus forte ne résulte d'une autre disposition légale, ceux qui ont frauduleusement amené « l'Agence pour le Développement de l'Emploi » à fournir des indemnités de chômage qui n'étaient dues qu'en partie. La tentative de ce délit est punie d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 251 à 2.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Au vu de ce qui précède, je suis au regret de vous informer que vous avez indûment touché les indemnités de chômage complet pour les périodes du 1^{er} novembre 2016 au 3 janvier 2017 et du 11 janvier 2017 au 30 juin 2017, soit un montant global net de ... euros.

En application de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure administrative non contentieuse, et avant toute prise de décision définitive par l'ADEM, je vous prie de me faire parvenir par écrit dans la quinzaine vos observations concernant les constatations de mon service. [...] ».

Faute de prise de position de Monsieur ..., l'ADEM prit, en date du 7 juin 2018, la décision suivante :

« [...] Lors d'un réexamen de votre dossier, il a été constaté que vous n'avez toujours pas donné suite à la lettre du 13 avril dernier.

Dans ces conditions, je vous informe que l'Agence pour le Développement de l'Emploi maintient ses conclusions du 13 avril 2018, et vous prie de bien vouloir rembourser, dans un délai de trente jours à partir de la réception de la présente, la somme de ... euros au compte-

chèques postal no IBAN LU... de l'Agence pour le Développement de l'Emploi (Fonds pour l'Emploi) en indiquant comme référence votre matricule.

En cas de non-respect de ce nouveau délai, je me verrai obligée de faire procéder à la récupération des prestations indûment touchées par voie de restitution par l'intermédiaire des services de l'Administration des Contributions.

En annexe, vous voudriez trouver une feuille d'information ' Voies de recours ' ainsi que copie de la lettre du 13 avril 2018. [...] ».

Par courriers recommandés successifs des 20 août et 4 octobre 2018, l'ADEM relança Monsieur ... afin que celui-ci procède au remboursement des indemnités de chômage indûment perçues.

Le 14 janvier 2019, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, ci-après désigné par « le ministre », prit un arrêté libellé comme suit :

« [...] Vu l'article 65 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;

Considérant que Monsieur ... (matr. ...), résident à ..., ... L- ..., a perçu des revenus provenant d'une occupation en tant que photographe auprès de ... SARL en 2016 et 2017, et ne répondait de ce fait pas aux critères d'admission au bénéfice des indemntiés de chômage complet selon l'article L.521-3 sous 4) du Code du Travail ;

Considérant que Monsieur ... a indûment touché le montant de ... euros, viré sur le compte LU... et correspondant au chômage complet pour les périodes du 1^{er} novembre 2016 au 3 janvier 2017 et du 11 janvier 2017 au 30 juin 2017 ;

Arrête :

Art. 1er.- *Le montant de ... euros est à restituer au fonds pour l'emploi par Monsieur ..., prémentionné.*

Art. 2- *Le présent rôle de restitution est adressé au Contrôleur financier aux fins de visa et ensuite au Ministre des Finances pour être rendu exécutoire.*

Copie est transmise au Service de Trésorerie de l'Etat. [...] ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 11 avril 2019, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation de la décision ainsi qualifiée du ministre du 14 janvier 2019.

Dans son mémoire en réponse, le délégué du gouvernement conclut à l'incompétence *ratione materiae* du tribunal administratif en soutenant en substance que l'arrêté ministériel litigieux serait à qualifier de rôle de restitution, acte qui n'aurait pas d'existence autonome, mais

ne serait intervenu que suite à la décision de l'ADEM du 7 juin 2018, décision par laquelle Monsieur ... aurait été condamné au remboursement de la somme de ... euros et dont le délai de recours aurait entretemps expiré.

Le demandeur entend résister à ce moyen d'incompétence *ratione materiae* du tribunal de céans en soutenant que ce serait sur base de l'arrêté ministériel litigieux qu'il devrait rembourser la somme réclamée à l'Etat, de sorte qu'il s'agirait d'une décision lui faisant grief, le demandeur ajoutant que sans cette « décision » aucune demande en paiement ne saurait être formulée à son encontre.

Il convient de prime abord de constater que la décision précitée de l'ADEM du 7 juin 2018 par laquelle le demandeur a été invité à rembourser « *dans un délai de trente jours à partir de la réception de la présente, la somme de ... euros* » au Fonds pour l'Emploi contenant une indication sur les voies de recours, n'a pas fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de sorte à revêtir l'autorité de chose décidée.

Il convient ensuite de constater, tel que relevé à juste titre par le délégué du gouvernement, que l'arrêté ministériel litigieux n'a été pris que suite à cette décision coulée en force de chose décidée et ce, d'après son libellé même, sur base de l'article 65 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, ci-après désignée par « la loi du 8 juin 1999 » lequel dispose en son paragraphe 1^{er} que : « (1) *Les paiements indûment effectués donnent en principe lieu à l'établissement de rôles de restitution par l'ordonnateur. Les rôles de restitution sont soumis au visa du contrôleur financier et recouvrés par les comptables publics chargés de la perception de ces recettes* ».

La récupération d'un montant indûment perçu se réalise, conformément à la procédure ordinaire d'exécution budgétaire de l'Etat, sur le fondement de l'article 20 de la loi du 8 juin 1999, en deux phases distinctes, la première phase, appelée opération d'assiette, s'articulant elle-même en deux étapes distinctes : la constatation et la liquidation de la créance, suivie de l'établissement d'un titre de perception, et la seconde phase, consistant en l'opération de recouvrement, réalisée, le cas échéant, par voie de contrainte.

L'arrêté ministériel litigieux adressé à la Trésorerie de l'Etat, constatant un paiement indû à charge de remboursement, constitue le titre de perception - le rôle de restitution - autorisant le comptable public à encaisser la somme due par Monsieur

Or, les juridictions administratives sont incompétentes sous l'empire de la loi du 8 juin 1999 pour connaître en principe d'affaires qui se situent non pas dans le cadre de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, mais dans celui de l'exécution du budget et de la comptabilité de l'Etat¹.

Ainsi, le rôle de restitution litigieux échappe à la juridiction du tribunal administratif non seulement en raison des exigences inhérentes au principe de la séparation des pouvoirs - les actes budgétaires étant soumis en vertu de l'article 105 de la Constitution au contrôle de la Cour des

¹ Trib. adm., 27 juin 2016, n° 36821 et 36822, confirmé par Cour adm. 24 janvier 2017, n° 38195C et 38208C du rôle, Pas. adm. 2019, V° Compétence, n° 113.

comptes -, mais encore au regard de la nature juridique de l'ordre de restitution, lequel, participant au processus complexe de comptabilisation générale de l'Etat et consistant en l'établissement d'un titre de perception, ne constitue qu'un acte purement exécutoire, à savoir l'aboutissement de la procédure comptable de recouvrement décrite ci-avant, de sorte à ne pas revêtir la nature de décision individuelle au sens notamment de l'article 2 de la loi du 7 novembre 1996, précitée.

Il suit de ce qui précède, et sans qu'il ne soit besoin de statuer plus en avant, que le tribunal de céans est incompétent *ratione materiae* pour statuer sur le recours en annulation sous analyse.

Eu égard à l'issue du litige, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure de ... euros formulée sur base de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

se déclare incompétent pour connaître du recours en annulation sous analyse ;

déboute le demandeur de sa demande en allocation d'une indemnité de procédure ;

condamne le demandeur aux frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 27 mai 2020 par :

Thessy Kuborn, vice-président,
Paul Nourissier, premier juge,
Géraldine Anelli, juge,

en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 27 mai 2020
Le greffier du tribunal administratif