

## CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt-cinq avril deux mille vingt-deux

### Composition:

|   |                     |
|---|---------------------|
| Mme Marianne Harles, président de chambre à la Cour d'appel,          | président           |
| Mme Mylène Regenwetter, 1 <sup>er</sup> conseiller à la Cour d'appel, | assesseur-magistrat |
| Mme Michèle Raus, 1 <sup>er</sup> conseiller à la Cour d'appel,       | assesseur-magistrat |
| Mme Emilie Macchi, juriste, Luxembourg,                               | assesseur-employeur |
| M. Alain Nickels, ouvrier qualifié e.r., Reckange-sur-Mess,           | assesseur-assuré    |
| M. Jean-Paul Sinner,  | secrétaire          |



### ENTRE:

X, né le [...], demeurant à [...],  
appelant,  
assisté de Maître Engin Doyduk, avocat à la Cour, 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 Tiffany Dossou, juriste 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 15 novembre 2021, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 8 octobre 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, déclare irrecevable la requête déposée le 27 mai 2021 à l'encontre de la décision de la Commission spéciale de réexamen du 11 février 2021 notifiée le 10 mai 2021.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 31 janvier 2022, puis pour celle du 28 mars 2022, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Engin Doyduk, pour l'appelant, maintint les moyens et conclusions de la requête d'appel déposée au siège du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 15 novembre 2021.

Madame Tiffany Dossou, 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 8 octobre 2021, voire à la confirmation de la décision de la Commission spéciale de réexamen du 11 février 2021, s'opposa au paiement d'une indemnité de procédure et souleva l'incompétence du Conseil supérieur de la sécurité sociale pour se prononcer sur un éventuel enrichissement sans cause de l'ETAT.

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:

Par décision de la Commission spéciale de réexamen (ci-après la CSR) du 11 février 2021, ayant confirmé une décision préalable prise le 28 décembre 2020 par la directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après l'Adem), la demande introduite par X en obtention des indemnités de chômage complet a été refusée sur base des articles L. 521-6 et L. 525-1 du code du travail, au motif qu'il ne remplit pas la condition de stage de vingt-six semaines pendant la période de référence de douze mois s'étalant du 16 octobre 2019 au 15 octobre 2020.

La CSR indique dans cette décision que le requérant s'est inscrit à l'Adem le 16 octobre 2020 et qu'il a introduit une demande en octroi des indemnités de chômage complet le 19 octobre 2020. Elle retient qu'au cours de la période de référence de douze mois précitée, X ne peut faire valoir qu'une occupation salariale légale de quatorze semaines et trois jours, soit du 22 juin 2020 au 30 septembre 2020 auprès de l'employeur « *A S.à r.l.-S* », son titre de séjour n'étant valable que depuis le 22 juin 2020, date à partir de laquelle il peut être considéré comme disponible pour le marché du travail et autorisé à exercer son métier de « *délégué commercial* » auprès de l'employeur pré-désigné.

X forma le 27 mai 2021 un recours contre cette décision rédigé en langue anglaise « *i worked 9 months (...), i need the chomage* ». L'affaire, fixée initialement au 30 août 2021, a été décommandée et a été retenue à l'audience du 27 septembre 2021. Par jugement du 8 octobre 2021, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral), en se référant à la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, a déclaré le recours irrecevable.

Par requête déposée le 15 novembre 2021 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité

sociale, X a régulièrement interjeté appel. Il reproche à la juridiction de première instance d'avoir déclaré son recours irrecevable pour avoir été rédigé en langue anglaise sans jamais l'aviser ou l'inviter à le régulariser, d'autant plus que devant la CSR il a pu s'exprimer en anglais et que les échanges de courriels avec le greffe du Conseil arbitral se seraient également tenus en langue anglaise sans que personne ne l'aurait rendu attentif au problème de recevabilité qui risquerait de se poser. Il considère qu'à défaut de possibilité de régulariser son recours, le principe d'une bonne administration de la justice aurait été violé, il y aurait eu une atteinte fondamentale à son droit de la défense et à l'égalité des armes ainsi qu'à l'article 11 (4) et (5) de la Constitution et le jugement devrait être annulé sinon être réformé. Il expose que c'est à tort que la CSR n'a pas voulu tenir compte de la période antérieure au 22 juin 2020 au motif que ce serait la date de son autorisation de séjour et de travail qui servirait de point de départ pour vérifier la condition de stage de vingt-six semaines et non pas le début de son contrat de travail le 8 janvier 2020. Or, depuis le 8 janvier 2020 il aurait bien été affilié jusqu'à la fin de son contrat de travail au 30 septembre 2020, partant il aurait travaillé pendant trente-cinq semaines de sorte que la condition de stage serait bien remplie dans son chef. Son indemnité de chômage devrait partant se calculer sur la somme de 16.836,05 euros couvrant la période d'emploi du 8 janvier 2020 au 30 septembre 2020 et il demande la condamnation de l'ETAT à une indemnité de procédure de mille euros ainsi qu'aux frais et dépens des deux instances. Faute de faire droit à sa motivation, il y aurait eu un enrichissement sans cause de l'ETAT au vu des retenues sur salaire effectuées sans contrepartie et, ayant cotisé, une relation contractuelle se serait nouée avec l'ETAT.

L'intimé demande principalement la confirmation du jugement entrepris, sinon il sollicite le renvoi devant le Conseil arbitral. À titre subsidiaire, il demande la confirmation de la décision de la CSR en ce qu'un travail presté sans permis de travail ne serait pas légal, partant pas créateur de droit et la période afférente ne saurait partant être prise en considération pour le calcul de la condition de stage. Il s'oppose finalement au paiement d'une indemnité de procédure et considère que le Conseil supérieur de la sécurité sociale est sans compétence pour se prononcer sur un éventuel enrichissement sans cause de l'ETAT ou sur une relation contractuelle.

Il y a lieu de relever que l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1993 dispose que les recours prévus par le code de la sécurité sociale doivent être formés par simple requête sur papier libre à déposer au siège du Conseil arbitral de la sécurité sociale, avec indication des noms, prénoms, numéros d'identité, profession et domicile du demandeur, ainsi que la qualité en laquelle il agit, avec énonciation de l'objet de la demande et un exposé sommaire des moyens. Dans cette procédure spéciale sans représentation obligatoire, la volonté du législateur a été de faciliter dans la mesure du possible l'accès aux juridictions sociales, sans obliger les assurés d'observer certaines règles rigides applicables en droit commun.

Il est exact que le recours introductif d'instance de X était rédigé en anglais et n'était pas accompagné d'une traduction en bonne et due forme dans une langue officielle telle que prévue par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, toujours est-il que sa formulation introductive en anglais n'était que très succincte « *i worked 9 months (...), i need the chomage* » et que la juridiction du premier degré se trouvait cependant saisie par d'autres pièces versées par le requérant, toutes en langue française, dont la motivation à l'appui de sa demande de réexamen devant la CSR, son contrat de travail, ses fiches de salaire et desquelles il ressortait clairement qu'il entendait voir réformer la décision de la CSR du 11 février 2021 alors qu'il travaillait depuis le 8 janvier 2020.

C'est partant à tort que le recours, introduit dans le délai légal, a été déclaré irrecevable de sorte que la décision du Conseil arbitral est à réformer.

À l'audience du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 28 mars 2022, l'appelant a pris position quant au fond et ne s'est pas opposé à une évocation de son affaire.

L'intimé a sollicité le renvoi de l'affaire afin de préserver le double degré de juridiction. À titre subsidiaire, il a demandé la confirmation de la décision de la CSR.

En ce qui concerne l'évocation de l'affaire, l'article 597 du nouveau code de procédure civile dispose que lorsqu'il y aura appel d'un jugement avant dire droit, si le jugement est infirmé et que la matière soit disposée à recevoir une décision définitive, les cours et autres tribunaux d'appel pourront statuer en même temps sur le fond définitivement, par un seul et même jugement.

Il en sera de même dans le cas où les cours et autres tribunaux d'appel infirment, soit pour vice de forme, soit pour toute autre cause, des jugements définitifs.

En matière civile, l'évocation n'est toujours qu'une faculté pour le juge d'appel. En conséquence, l'évocation peut être exercée malgré l'opposition des parties. A l'inverse, les juges d'appel sont libres de ne pas évoquer même si les parties sont d'accord pour le leur demander et, à fortiori, lorsque l'une des parties invoque à son profit la garantie du double degré de juridiction (cf. JCL, Procédure civile, fascicule 718, appel-évocation, n° 2).

En l'espèce, bien que le fond de l'affaire n'ait pas été abordé en première instance, il est un fait qu'elle peut recevoir une solution définitive dans la mesure où la question cruciale à trancher est une question de pur droit quant à la possibilité légale ou non de considérer pour le calcul d'une période de stage, un travail presté sans autorisation de travail. Il y a partant lieu, par voie d'évocation, d'analyser le fond de l'affaire.

En cas de cessation des relations d'emploi, le salarié sans emploi, habituellement occupé à plein temps par un employeur, a droit à l'octroi d'une indemnité de chômage complet, en application de l'article L. 521-1 du code du travail, pourvu qu'il réponde aux conditions d'admission déterminées à l'article L. 521-3.

Pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, le salarié doit, en vertu de l'article L. 521-3, notamment remplir la condition de stage définie à l'article L. 521-6.

Répondent à cette condition de stage, le salarié occupé à plein temps et le salarié occupé habituellement à temps partiel sur le territoire luxembourgeois conformément à l'article L. 521-1 à titre de salarié lié par un ou plusieurs contrats de travail, pendant au moins vingt-six semaines au cours des douze mois précédant le jour de l'inscription comme demandeur d'emploi auprès des bureaux de placement publics.

En l'occurrence, il n'est pas contesté que l'appelant, ressortissant d'un pays tiers de l'Union européenne, était affilié auprès du Centre commun de la sécurité sociale du 8 janvier 2020 au 30 septembre 2020 en tant que délégué commercial de la société A S.à r.l.-S, mais qu'il travaillait du 8 janvier 2020 au 22 juin 2020 sans disposer d'une autorisation de travail valable, alors que ce n'est que le 22 juin 2020 qu'il est entré en possession d'un titre de séjour valable.

La question qui se pose dès lors est celle de savoir si pour vérifier que la condition relative à la période de stage prévue par l'article L. 521-6 du code du travail est remplie, il y a lieu de prendre en considération les mois pendant lesquels le requérant était occupé au Luxembourg par un contrat de travail, sans pour autant être en possession d'une autorisation de travail valable en vertu de l'article 74 (2) de la loi du 29 août 2008, disposant que : « *le titre de séjour délivré à la personne autorisée à séjourner au titre du regroupement familial confère à son titulaire, dès la délivrance de ce titre, l'accès à l'éducation et à l'orientation, à la formation, au perfectionnement et au recyclage professionnels, ainsi que le droit d'exercer une activité salariée ou indépendante sous les conditions des articles 42 et 51 respectivement* ».

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale a répondu par la négative à cette question dans deux arrêts des 13 février 2017 et 28 mai 2020 par adoption de la motivation suivante :

*« Dans un arrêt du 22 décembre 2009 (n°64/09), la Cour de cassation a décidé ce qui suit :*

*« Vu l'article 13 e) de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1) création d'un fonds pour l'emploi, 2) réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ;*

*Attendu que pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, le travailleur doit être disponible pour le marché du travail ; qu'un travailleur étranger soumis par la loi à l'obligation du permis de travail pour occuper un emploi sur le territoire luxembourgeois, n'est disponible pour le marché du travail que s'il dispose de l'autorisation requise ;*

*Attendu que X, demanderesse en obtention de l'indemnité de chômage complet et soumise à l'obligation du permis de travail, ne disposait pas de permis de travail au moment de l'introduction de sa demande ; qu'elle n'était donc pas disponible pour le marché du travail ;*

*que les juges du fond, en disant que le travailleur non muni du permis de travail requis était disponible pour le marché du travail, ont violé par fausse interprétation le texte susvisé ;*

*que l'arrêt encourt partant la cassation ».*

*La Cour de cassation a ainsi décidé qu'un salarié qui n'est pas muni du permis de travail requis ne peut pas être considéré comme disponible pour le marché du travail au sens de l'article L.521-3 du code du travail.*

*Le Conseil supérieur considère qu'il y a lieu d'adopter le même raisonnement en l'occurrence. Etant donné que R.K. ne disposait d'un titre de séjour pour travailleur salarié que depuis le 17 mars 2014, il n'était pas autorisé à exercer une activité salariée avant cette date. Dès lors la période pendant laquelle il a travaillé auprès de l'asbl P. tout en étant affilié auprès du Centre commun, mais sans avoir disposé du permis de travail requis, soit la période du 1<sup>er</sup> décembre 2013 au 17 mars 2014, ne peut pas être comptabilisée dans la période de stage requise.*

*Il tombe en effet sous le sens que seule une situation légale peut être créatrice de droit. Tel n'est pas le cas pour la période de travail du 1<sup>er</sup> décembre 2013 au 17 mars 2014. Il faut en déduire qu'à la date du 1<sup>er</sup> septembre 2014 R.K. ne remplissait pas la période de stage prévue à l'article L.521-6 du code du travail, la seule période de travail pouvant être prise en considération à ce titre étant la période du 17 avril 2014 au 31 août 2014 » (CSSS 13 février 2017, n° 2017/0045).*

Bien que X ait été affilié au Centre commun de la sécurité sociale et payait des cotisations sociales, il ne disposait pas d'une autorisation de travail avant le 22 juin 2020, de sorte que la période de travail antérieure ne saurait être prise en considération pour vérifier si la condition de stage de vingt-six semaines de travail se trouvait remplie au moment de sa demande en obtention des indemnités de chômage complet. Suivant le relevé remis, il n'a justifié que d'une période d'occupation légale de quatorze semaines et trois jours.

C'est partant à bon droit pour les motifs y exposés, que la CSR a refusé à l'appelant l'obtention des indemnités de chômage.

Finalement, c'est à tort que l'appelant invoque l'établissement d'une relation contractuelle entre parties et un enrichissement sans cause de l'ETAT, l'ETAT n'ayant fait qu'une application correcte des dispositions légales et de leur interprétation fournie par la Cour de cassation. Le Conseil supérieur de la sécurité sociale est sans compétence *ratione materiae* pour se prononcer sur les développements en lien avec une relation contractuelle qui se serait nouée entre l'appelant et l'ETAT et une demande basée sur la théorie de l'enrichissement sans cause.

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'appelant 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 contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

déclare l'appel recevable,

réforme le jugement entrepris,

déclare la requête introductive d'instance recevable,

par évocation, dit le recours non fondé,

confirme la décision du 11 février 2021 de la Commission spéciale de réexamen,

se déclare incompétent pour le surplus,

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 25 avril 2022 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Monsieur Jean-Paul Sinner, secrétaire.

Le Président,  
signé: Harles

Le Secrétaire,  
signé: Sinner