

## CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du dix juillet deux mille vingt-trois

Composition:

Rita BIEL, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Mylène REGENWETTER, 1 <sup>er</sup> conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Michèle RAUS, 1 <sup>er</sup> conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Gilles CABOS, conseiller juridique, Luxembourg,	assesseur-employeur
Nazzareno BENI, sidérurgiste, Soleuvre,	assesseur-assuré
Jean-Paul SINNER,	secrétaire



ENTRE:

**X**, née le [...], demeurant à [...],  
appelante,  
comparant par Elodie SILVA FORTES, représentante du syndicat OGBL, demeurant à  
Luxembourg, mandataire de l'appelante suivant procuration spéciale sous seing privé;

ET:

**L'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG**, représenté par son Ministre d'Etat,  
dont les bureaux sont établis à L-1341 Luxembourg, 2, Place de Clairefontaine,  
intimé,  
comparant par Alexandra DAVID, juriste à l'Agence pour le développement de l'emploi,  
demeurant à Luxembourg.

Par requête entrée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 17 mars 2023, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) le 27 janvier 2023, dans la cause pendante entre elle et l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG (ci-après l'ETAT), 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 22 juin 2023, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Elodie SILVA FORTES, pour l'appelante, conclut à la réformation du jugement du Conseil arbitral du 27 janvier 2023.

Alexandra DAVID, pour l'intimé, se rapporta à la sagesse du Conseil supérieur de la sécurité sociale quant à la recevabilité de l'appel en la forme; quant au fond, elle conclut à la confirmation du jugement du Conseil arbitral du 27 janvier 2023.

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:

X, aide cuisine, licenciée avec préavis avec effet au 14 novembre 2021, s'est inscrite comme demandeur d'emploi à l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après l'ADEM) le 14 octobre 2021 et y a introduit une demande d'octroi de l'indemnité de chômage complet signée le 22 novembre 2021 en indiquant sur le formulaire de demande ne pas être apte, ni disponible pour le marché de l'emploi, ni être disposée à accepter tout emploi approprié.

Suivant décision du 19 mai 2022, la Commission spéciale de réexamen (ci-après la CSR) a, par confirmation d'une décision préalable du 21 janvier 2022, décidé que X ne remplit pas les conditions de l'article L. 521-3 (4) du code du travail. La décision de la CSR retient que cet article dispose que pour bénéficier de l'indemnité de chômage complet, le travailleur doit être apte au travail, disponible pour le marché de travail et prêt à accepter tout emploi approprié; qu'il ressort du dossier que la partie requérante a explicitement indiqué être inapte au travail, pas disponible et pas prête à accepter tout emploi approprié de sorte que la décision prise par le directeur de l'ADEM est justifiée et à maintenir.

Le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) a, suivant jugement du 27 janvier 2023, déclaré le recours de X non fondé au motif que l'erreur d'appréciation dans le chef de la requérante n'est pas établie, de même que son incompréhension de la langue officielle, étant rappelé qu'elle avait été, au moment de son inscription, contactée par le conseiller professionnel de l'ADEM l'ayant expressément rendue attentive aux conséquences de la rédaction du formulaire dans un sens ou dans un autre.

Contre ce jugement, appel a été régulièrement interjeté par X par requête entrée le 17 mars 2023 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale. L'appelante demande la réformation du jugement entrepris et fait valoir qu'elle était à sa première demande d'octroi des prestations de chômage et qu'elle remplissait au moment de sa demande toutes les conditions prévues par le code du travail. Ses déclarations, lesquelles ne sauraient être qualifiées d'aveu extrajudiciaire, seraient affectées d'un vice de consentement, à savoir l'erreur

liée à ses problèmes de compréhension linguistique. En tant qu'administrée de bonne foi, elle devrait également avoir droit à l'erreur et être autorisée à régulariser cette erreur en vertu du principe d'égalité des armes à l'instar de l'administration laquelle pourrait procéder par substitution des motifs de sa décision au lieu de l'annuler ou de la réformer.

L'intimé demande la confirmation du jugement entrepris. L'ETAT insiste sur le fait que l'ADEM doit exiger en contrepartie de l'octroi des indemnités de chômage que les conditions d'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet énumérées par l'article L. 521-3 du code du travail soient remplies. Le formulaire remis au demandeur d'emploi serait clair et sans ambiguïté et les réponses cochées par l'appelante ne nécessiteraient aucune interprétation. Par ailleurs, il ne reviendrait pas à l'ADEM d'interpréter la volonté de X au risque d'être arbitraire, mais de se fier aux déclarations effectuées par l'appelante elle-même. L'ETAT cite à cet égard des jugements du Conseil arbitral, de même qu'un arrêt du 21 février 2022 du Conseil supérieur de la sécurité sociale en ce sens. Finalement, l'intimé réfute l'argumentation d'un vice de consentement dans le chef de X, laquelle aurait encore été avisée par le placeur de l'ADEM avant la remise définitive de sa demande.

Pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, il faut non seulement s'inscrire comme demandeur d'emploi, mais encore manifester une volonté de vouloir travailler et de trouver ou retrouver un emploi. Face à la compensation financière, il faut s'assurer que les personnes en question soient incitées à rechercher activement un nouvel emploi dans les meilleurs délais. Il va de soi que le chômeur doit partant être apte, disponible et prêt à accepter tout emploi approprié.

Il résulte des pièces versées au dossier que la demande d'octroi de l'indemnité de chômage de X a été réceptionnée le 20 décembre 2021 par le conseiller de l'ADEM et cette demande n'était ni complètement remplie ni signée par la demanderesse.

Suivant l'affichage des notices, le conseiller a pris soin de téléphoner à l'intéressée pour l'informer aussi bien du fait que sa demande lui sera retransmise pour être signée, que surtout pour être complétée en cochant impérativement les cases de la rubrique B relatives à l'aptitude, la disponibilité et l'acceptation de tout emploi approprié. Il se dégage des notices consignées au dossier de l'ADEM, et non autrement contestées par l'appelante, que le conseiller de l'ADEM l'a, lors de cet entretien téléphonique, prévenue que sa demande serait refusée si dans l'une des cases sub B de la demande, la case « Non » était cochée. Le conseiller a en effet précisé : « Dossier chômage reçu en date du 20 décembre 2021, la demande n'était pas signée et non plus remplie, complète. J'ai téléphoné à l'intéressée pour l'informer que la demande sera retransmise pour signature et également qu'elle doit remplir la demande sous le point B et si elle remplit les points « apte », « disponible », « d'accepter l'emploi approprié par « NON », la demande de chômage serait refusée. Retour demande en date du 29 décembre 2021 et les points mentionnés sont remplis par « NON » ».

La demande complète retournée le 29 décembre 2021 à l'ADEM renseigne que l'appelante, non seulement a répondu par la négative à la question si le demandeur d'emploi est apte à travailler en cochant la case « Non », mais elle a également coché la case « Non » à la demande si elle est disposée à accepter tout emploi approprié. Pour ce qui est de sa disponibilité de travail elle a coché les deux cases « Oui » et « Non ». L'appelante est donc mal venue de soutenir qu'elle aurait rempli toutes les conditions au moment de sa demande pour pouvoir bénéficier de l'indemnité de chômage alors qu'elle déclare et signe le contraire.

Les affirmations de l'appelante qu'elle n'aurait pas bien compris la question et son argumentation quant à une erreur de sa part, voire ses problèmes de compréhension, se trouvent infirmées par les inscriptions du placeur de l'ADEM, lequel a pris soin, après une introduction incomplète de la demande, de la retourner à X tout en lui téléphonant pour s'entretenir à ce sujet avec elle.

C'est à juste titre que l'ETAT fait valoir qu'il ne lui revient pas d'interpréter l'éventuelle volonté de X face à une déclaration sans équivoque signée par elle après avoir été mise en garde par le placeur de l'ADEM. Les réponses fournies sont empreintes de clarté et de prévisibilité, de manière à ce que l'intéressée puisse s'attendre à un comportement cohérent et constant de la part de l'administration dans l'appréciation d'un même texte par rapport à une même situation administrative sans verser, par une interprétation contraire à des déclarations signées, dans l'arbitraire.

L'appelante a, après l'entretien téléphonique, complété cette demande et a, sauf à cocher les deux cases « *Oui* » et « *Non* » pour ce qui est de la disponibilité, répondu par la négative aux autres questions. Dans le cadre de son opposition, elle a fait état le 18 février 2022 de quelques petits problèmes de santé corroborant sa déclaration qu'elle n'est pas apte au travail et pas disposé à accepter tout emploi approprié.

S'y ajoute que dans le cadre de sa demande, l'appelante a elle-même indiqué à la page 7, sous la rubrique « *connaissances langues* » : Français B – Indépendant / Portugais C - Expérimenté, données qu'elle a signées le 5 novembre 2021.

Pour ce qui est de l'égalité des armes, X reste en défaut de rapporter une quelconque argumentation juridique en quoi ce principe qui veut que chaque partie se voie offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de désavantage par rapport à son adversaire soit violé. De surplus l'égalité des armes a encore pour but d'assurer l'équilibre entre les parties à la procédure, en garantissant que tout document fourni à la juridiction puisse être évalué et contesté par toute partie à la procédure. L'appelante ne précise pas non plus en quoi cet équilibre n'aurait pas été respecté, étant précisé que le simple fait d'arguer qu'une administration puisse procéder par substitution de motifs n'est pas de nature à pallier à une violation concrète dans le cas d'espèce qu'il lui incombe de rapporter.

En déclarant d'office ne pas être apte, disponible et prête à accepter tout emploi approprié, l'appelante ne saurait être admise au bénéfice d'une indemnité de chômage, contrepartie d'une recherche active d'un emploi et, de la condition, en cas de recherche fructueuse, d'une acceptation d'une proposition d'embauche pour un emploi approprié.

La décision entreprise est partant à confirmer.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

dit l'appel recevable,

le dit non fondé,

partant,

confirme le jugement entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 10 juillet 2023 par le Président Rita BIEL, en présence de Jean-Paul SINNER, secrétaire.

Le Président,  
signé: BIEL

Le Secrétaire,  
signé: SINNER