

## CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt-trois octobre vingt-trois

Composition:

Mylène REGENWETTER, 1 <sup>er</sup> conseiller à la Cour d'appel,	président ff
Michèle RAUS, 1 <sup>er</sup> conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Caroline ENGEL, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Carine MAITZNER, juriste, Luxembourg,	assesseur-employeur
Vito PERFIDO, délégué permanent, Dudelange,	assesseur-assuré
Kevin PIRROTTE,	secrétaire



ENTRE:

X, née le [...], demeurant à [...],  
appelante,  
assistée de Maître Guillaume LOCHARD, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

ET:

**L'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG**, représenté par Monsieur le Ministre  
d'Etat, dont les bureaux sont établis à Luxembourg, 2, place de Clairefontaine,  
intimé,  
comparant par Laura LORANG, attaché 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 14 mars 2023, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 3 février 2023, dans la cause pendante entre elle 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, reçoit le recours en la forme, le déclare non fondé et en déboute* ».

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 28 septembre 2023, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Guillaume LOCHARD, pour l'appelante, entendu en ses conclusions.

Laura LORANG, pour l'intimé, entendue en ses conclusions.

Après prise en délibéré de l'affaire le Conseil supérieur de la sécurité sociale rendit à l'audience publique de ce jour, à laquelle le prononcé avait été fixé, l'arrêt qui suit :

X, employée administrative auprès de la société « A » depuis le 15 juin 2021, a été licenciée avec préavis avec effet au 14 janvier 2022. Elle s'est inscrite comme demandeur d'emploi à l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après l'ADEM) le 3 janvier 2022 et y a introduit une demande d'octroi de l'indemnité de chômage complet le 17 janvier 2022 en indiquant sur la demande ne pas être apte à travailler.

Suivant décision du 30 juin 2022, la Commission spéciale de réexamen (ci-après la CSR) a, par confirmation d'une décision préalable du 24 février 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 du travail et prêt à accepter tout emploi approprié ; qu'il ressort du dossier que la partie requérante a explicitement indiqué être inapte au travail et qu'elle a soumis un certificat médical du 11 janvier 2022 du docteur Katia GALETIC attestant que « *X est inapte à travailler pour une durée indéterminée* ». Ce certificat, attestant de son inaptitude à travailler pour une période indéterminée, versé à l'appui justifierait la décision de refus prise par la directrice de l'ADEM.

Le Conseil arbitral de la sécurité sociale a, suivant jugement du 3 février 2023, déclaré le recours de X non fondé au motif que la déclaration d'inaptitude indiquée par la requérante est corroborée par la pièce médicale versée par elle. La juridiction a poursuivi que si l'article L.521-1 (3) du code du travail prévoit qu'en cas de maladie intervenant au cours d'une période d'indemnisation, le droit à l'indemnité de chômage est maintenu, X a été en congé de maladie, suivant certificat médical du docteur GALETIC du 11 janvier 2022, dès le 10 janvier 2022, donc bien avant le début du droit à indemnisation. Cette période de maladie, suite à trois certificats de maladie successifs, s'est étirée jusqu'au 12 avril 2022 et les juges de première instance ont remarqué que ni le fait que X ait été déclarée apte à travailler par le Contrôle médical de la sécurité sociale le 23 mars 2022, ni le fait qu'elle ait retrouvé un emploi le 1<sup>er</sup> septembre 2022 sont de nature à déjouer la condition légale requise pour prétendre à une indemnisation qui est celle d'être apte au travail au moment de la demande.

Contre ce jugement, appel a été régulièrement interjeté par X par requête déposée

le 14 mars 2023 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale. L'appelante demande la réformation du jugement entrepris et fait valoir souffrir d'une fissure anale, laquelle se soignerait d'elle-même par le repos et le recours à des mesures prophylactiques. Son employeur, conformément à la loi, aurait pu mettre fin à la période d'essai, même pendant la maladie, et s'il semblerait ainsi qu'elle aurait coché une case « inapte au travail », elle aurait en fait voulu dire qu'elle était en arrêt de travail pour cause de maladie. L'appelante critique ensuite la teneur du certificat médical du docteur Katia GALETIC du 11 janvier 2022 qu'elle a versé à l'appui de sa demande en ce qu'il retient une inaptitude au travail, constat médical qui serait erroné alors qu'elle aurait seulement été temporairement incapable de travailler. Une inaptitude ne serait pas à confondre avec une incapacité de travail temporaire pour cause de maladie et le fait que le formulaire de l'ADEM ne permettrait pas de faire valoir ces nuances ne lui serait pas opposable. Elle conteste par ailleurs avoir été « *de manière répétitive* » rendue attentive par un conseiller de l'ADEM au fait qu'une déclaration d'inaptitude serait incompatible avec le paiement des indemnités de chômage, pareille affirmation de l'ADEM ne serait étayée par aucun élément tangible. Le fait de ne pas avoir voulu modifier le formulaire en ce sens s'expliquerait non pas par une « *position entêtée* », mais par le constat qu'elle ne peut pas « *changer de point de vue* » sur sa maladie en affirmant être guérie. X donne encore à considérer que dès son inscription en ligne elle a reçu une convention de collaboration qu'elle a signée et respectée, partant qu'elle est à considérer comme inscrite à l'ADEM sans réserve et a droit aux indemnités de chômage. À titre subsidiaire, l'appelante considère que l'article L.521-1(3) du code du travail institue une discrimination non justifiée entre les demandeurs d'emploi malades dès leur inscription au chômage et ceux devenant malades pendant une période d'indemnisation, discrimination rompant l'égalité entre citoyens devant la loi et elle sollicite le renvoi devant la Cour constitutionnelle pour faire poser la question afférente de constitutionnalité.

L'intimé demande la confirmation du jugement entrepris. L'Etat indique que l'inscription par le biais d'un formulaire en ligne effectuée par X le 3 janvier 2022 n'est toujours rien d'autre qu'une inscription engendrant la remise d'une convention de collaboration, mais que cette démarche n'est pas à confondre avec la demande en obtention d'indemnités de chômage complet où l'ADEM doit exiger en contrepartie de l'octroi de ces indemnités que les trois conditions cumulatives d'admission énumérées par l'article L.521-3 du code du travail soient remplies. Le formulaire de demande à remplir serait sans ambiguïté et les réponses cochées par l'appelante ne nécessiteraient aucune interprétation. Par ailleurs, devant la CSR, l'appelante aurait encore, à l'appui de sa déclaration de ne pas être apte au travail, versé un certificat médical du docteur Katia GALETIC du 11 janvier 2022 corroborant, par un constat médical, sa déclaration d'une inaptitude au travail. Finalement, l'intimé estime qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande subsidiaire de l'appelante alors que les deux situations visées ne seraient pas comparables vu que dès le début un constat médical d'une inaptitude serait posé chez l'un, tandis que l'autre est apte au travail et devient malade au cours de l'indemnisation proprement dite.

Il convient de rappeler que l'article L.521-3 du code du travail énumère les conditions d'admission du salarié au bénéfice de l'indemnité de chômage complet. Il est évident que lors des modifications législatives ayant abouti à la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi, la philosophie est de relever un double défi : maintenir dans l'emploi les personnes menacées de licenciement pour des raisons non inhérentes à leur personne et optimiser l'instrumentaire des mesures de lutte contre le chômage dans le sens d'une intégration voire d'une réintégration aussi précoce que possible du marché du travail par les personnes à la

recherche d'un emploi.

Pour donc 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.

L'inscription en ligne effectuée par l'appelante le 3 janvier 2022 et la Convention de collaboration avec l'ADEM signée en conséquence ne la dispense pas de devoir satisfaire aux trois conditions d'admission cumulatives à savoir être apte au travail, disponible pour le marché du travail et prêt à accepter tout emploi approprié.

En l'espèce, il n'est pas contesté que X a déjà été en congé de maladie pendant la période de son préavis, incapacité de travail se poursuivant en continu jusqu'au 12 avril 2022 inclus suivant trois certificats d'incapacité de travail versés par elle et figurant au dossier de l'ADEM. Il n'a pas non plus été contesté que du moins au moment où elle a introduit une demande en octroi de l'indemnité de chômage complet, X se trouvait toujours indemnisée par la CNS.

Il est indéniable, à la lecture de la demande remplie et signée par X, que celle-ci a déclaré qu'elle est inapte au travail et l'appelante est malvenue de soutenir ne pas avoir mesuré les conséquences de cette indication, de ne pas en avoir cerné le sens ou de reprocher à l'ADEM de ne pas pouvoir nuancer entre incapacité temporaire de maladie et une inaptitude au travail, alors qu'elle a appuyé sa déclaration par un certificat médical du 11 janvier 2022 du docteur Katia GALETIC attestant que « *madame X souffre d'une fissure anale évoluant depuis 5 ans et qui s'est compliquée d'une papille anale très douloureuse ce qui entraîne un état de douleurs chroniques ; la patiente devra être opérée après cicatrisation complète de la fissure ce qui explique qu'elle est inapte à travailler pour une durée indéterminée* ».

La simple critique émise par l'appelante à l'encontre de ce certificat médical, qu'elle considère renfermer une erreur d'appréciation quant à son inaptitude, ne se trouve appuyée par aucun soutènement médical.

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, corroborée par un constat médical versé à l'appui. Le fait donc de savoir si X a été mise en garde par le placeur de l'ADEM ou non est dénué d'intérêt dans la mesure où 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.

C'est partant à bon droit que l'ADEM n'a pas donné une suite favorable à la demande introduite par X le 17 janvier 2022.

L'appelante estime, à titre subsidiaire, être victime d'une discrimination en ce que l'article L.521-1(3) du code du travail instituerait une discrimination non justifiée entre les demandeurs d'emploi malades en début de période de chômage et ceux l'étant après leur inscription, donc

pendant une période d'indemnisation.

Selon l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle, lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, celle-ci est tenue de saisir la Cour constitutionnelle sauf lorsqu'elle estime que la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement, que la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement ou que la Cour constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la règle constitutionnelle d'égalité suppose que les catégories de personnes entre lesquelles une discrimination est alléguée se trouvent dans une situation comparable au regard de la mesure critiquée. Il est admis qu'il appartient au juge du fond de décider si les catégories de personnes concernées se trouvent dans une situation comparable, le domaine réservé de la Cour constitutionnelle étant de déterminer si la différenciation opérée par la loi est objective, rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

En cas de maladie intervenant au cours d'une période d'indemnisation, le droit à l'indemnité de chômage est maintenu pour tous ceux qui perçoivent les indemnités de chômage, partant pour ceux qui remplissaient les trois conditions cumulatives d'admission. Cette situation diffère considérablement de celle de l'appelante, laquelle, ab initio, indépendamment de toute notion de maladie, présente une inaptitude au travail attestée par certificat médical et laquelle ne remplit partant pas les conditions d'admission.

Il n'y a ainsi pas identité de situation, ni surtout de comparabilité de situation entre le salarié qui perd son emploi et qui déclare être inapte à travailler et le salarié qui perd son emploi et qui déclare être apte, disponible et prêt à accepter tout emploi approprié.

Donc il n'y a ni identité de situation ni encore comparabilité de situation au moment où les conditions d'admission doivent être appréciées. Une fois admis aux indemnités de chômage complet, la loi n'opère aucune différence entre les bénéficiaires de chômage, puisque chaque chômeur qui tombe malade pendant la période d'indemnisation a droit au maintien de son indemnité de chômage.

Il se dégage des développements qui précèdent qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle soulevée par l'appelante, cette question n'étant pas nécessaire pour rendre la décision.

La décision entreprise est partant à confirmer sans qu'il n'y ait lieu de poser la question préjudicielle de constitutionnalité.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant sur le rapport oral du magistrat désigné et les conclusions contradictoires des parties à l'audience,

dit l'appel recevable,

le dit non fondé,

dit qu'il n'y a pas lieu de saisir la Cour constitutionnelle d'une question de constitutionnalité,

partant confirme le jugement entrepris.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 23 octobre 2023 par le Président du siège Mylène REGENWETTER, en présence de Kevin PIRROTTE, secrétaire.

Le Président ff,  
signé : REGENWETTER

Le Secrétaire,  
signé : PIRROTTE