

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du vingt-trois octobre vingt-trois

Composition:

Mylène REGENWETTER, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	président ff
Michèle RAUS, 1 ^{er} 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, né le [...], demeurant à [...],
appelant,
assisté de Maître Audrey SÈBE, 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 6 avril 2023, X a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 17 février 2023, 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, 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 Audrey SÈBE, pour l'appelant, entendue 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 :

Par décision du 30 décembre 2021, la directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après l'ADEM) a refusé d'admettre X au bénéfice du paiement des indemnités de chômage complet au motif qu'il ne remplit pas les conditions de l'article L.521-3 (2) du code du travail dans la mesure où le requérant, dont le dernier jour de travail auprès de la société A. a été le 14 octobre 2021, a déménagé le 6 septembre 2021 à [...] (France), partant n'était plus domicilié sur le territoire du Luxembourg.

Par décision du 14 juillet 2022, la Commission spéciale de réexamen (ci-après la CSR) a confirmé la décision de la directrice de l'ADEM, quoique pour d'autres motifs, en retenant que, même si la notification du licenciement est intervenue le 9 avril 2021, à un moment où le requérant était encore domicilié sur le territoire luxembourgeois, lors de l'ouverture de son droit aux prestations de chômage complet, à savoir le 15 octobre 2021, X était domicilié en France.

Saisi d'un recours formé par X contre la décision de la CSR, le Conseil arbitral de la sécurité sociale a, par jugement du 17 février 2023, déclaré le recours non fondé. Pour statuer en ce sens, la juridiction a fait valoir qu'X n'a pas la qualité de travailleur salarié licencié résident au Luxembourg, alors que le 6 septembre 2021, avant l'ouverture du droit aux prestations de chômage le 15 octobre 2021, il a fait le choix de quitter le Luxembourg pour établir son domicile en France.

Contre ce jugement, X a régulièrement interjeté appel par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale en date du 6 avril 2023. L'appelant expose avoir été embauché par contrat de travail à durée indéterminée le 3 septembre 2010 par la société A à Luxembourg et avoir déménagé de France au Luxembourg le 13 octobre 2010. Il poursuit y avoir vécu pendant 11 ans jusqu'au 6 septembre 2021, date à partir de laquelle il s'est vu contraint de retourner vivre en France suite à son licenciement avec préavis de 6 mois, lui notifié le 9 avril 2021. Une dispense de prester son préavis jusqu'à son expiration le 14 octobre 2021 lui avait été accordée de sorte qu'il conteste pouvoir être considéré comme travailleur frontalier. Sa demande d'admission à l'allocation d'aide au retour à l'emploi en France aurait été rejetée par courrier du 10 décembre 2021 au motif qu'il revient au

Luxembourg de lui verser les allocations de chômage. L'appelant demande la réformation de la décision entreprise estimant que la compétence de principe de l'Etat sur lequel pèse la charge du paiement des prestations de chômage est celui du dernier emploi. X renvoie aux termes de l'article L.521-3 (2) du code du travail suivant lequel, contrairement à ce qui a été retenu par le Conseil arbitral qui aurait rajouté au texte de loi, la domiciliation au Luxembourg n'est pas exigée au moment de l'ouverture du droit aux prestations de chômage complet, mais au moment de la notification du licenciement. L'appelant fait encore état à ce sujet d'un arrêt de la Cour de cassation du 12 juillet 2012 ayant retenu comme constant en cause que le maintien de la résidence effective pendant la durée de l'indemnisation par l'ADEM n'est pas une condition requise aux termes de l'article L.521-3 (2) du code du travail. Par analogie, le même raisonnement s'imposerait par rapport à l'absence de condition d'un maintien de la résidence effective jusqu'au jour de l'ouverture du droit aux prestations de chômage complet. Par voie de conséquence, X demande à voir dire qu'il a droit à l'indemnité de chômage complet au Luxembourg à partir du 15 octobre 2021.

L'intimé demande la confirmation du jugement entrepris en insistant sur le fait que l'argumentation de l'appelant, aussi compréhensible qu'elle puisse être, se heurterait au constat que pendant la relation de travail, laquelle perdurerait jusqu'à l'expiration du délai de préavis indépendamment d'une dispense de travail, X a opéré le déplacement de son domicile vers la France et serait, à partir du 6 septembre 2021 jusqu'à l'expiration de son contrat de travail, le 14 octobre 2021, un travailleur frontalier. Dès lors, le droit à prestation, au moment de son ouverture, relèverait de la compétence de l'Etat de résidence, la France. L'arrêt de la Cour de cassation mis en évidence par l'appelant ne serait ainsi pas transposable alors qu'il se prononcerait uniquement sur une situation intervenue pendant la durée de l'indemnisation opérée au Luxembourg et où il a été retenu que le maintien de la résidence effective, pendant cette période, n'est pas une condition requise.

À titre subsidiaire, l'intimé donne à considérer que même à supposer qu'X ne soit pas à considérer comme travailleur frontalier, son argumentation déjouerait les dispositions communautaires puisque les conditions d'admission au chômage libellées par l'article L.521-3 (2) du code du travail s'appliqueraient sans préjudice des règles applicables en vertu de la réglementation communautaire ou de conventions bilatérales ou multilatérales en vigueur. La partie intimée se réfère à ce sujet plus particulièrement à l'article 64 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ayant remplacé, ensemble avec le règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, à partir du 1^{er} mai 2010, le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leurs famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71.

Cet article 64 du règlement (CE) précité dispose sous l'intitulé :

« Chômeurs se rendant dans un autre État membre :

1. La personne en chômage complet qui satisfait aux conditions requises par la législation de

l'État membre compétent pour avoir droit aux prestations et qui se rend dans un autre État membre pour y chercher un emploi conserve le droit aux prestations de chômage en espèces aux conditions et dans les limites indiquées ci-après:

a) avant son départ, le chômeur doit avoir été inscrit comme demandeur d'emploi et être resté à la disposition des services de l'emploi de l'État membre compétent pendant au moins quatre semaines après le début du chômage. Toutefois, les services ou institutions compétents peuvent autoriser son départ avant l'expiration de ce délai;

b) le chômeur doit s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès des services de l'emploi de l'État membre où il se rend, être assujéti au contrôle qui y est organisé et respecter les conditions fixées par la législation de cet État membre. Cette condition est considérée comme remplie pour la période antérieure à l'inscription si le chômeur s'inscrit dans un délai de sept jours à compter de la date à laquelle il a cessé d'être à la disposition des services de l'emploi de l'État membre qu'il a quitté. Dans des cas exceptionnels, les services ou institutions compétents peuvent prolonger ce délai;

c) le droit aux prestations est maintenu pendant une durée de trois mois à compter de la date à laquelle le chômeur a cessé d'être à la disposition des services de l'emploi de l'État membre qu'il a quitté, sans que la durée totale pour laquelle des prestations sont servies puisse excéder la durée totale des prestations auxquelles il a droit en vertu de la législation de cet État membre; cette période de trois mois peut être étendue par les services ou institutions compétents jusqu'à un maximum de six mois;

d) les prestations sont servies par l'institution compétente selon la législation qu'elle applique et à sa charge ».

Ainsi, selon l'intimé, même à considérer qu'X satisfasse aux conditions requises par la législation nationale pour avoir droit aux prestations, il aurait déplacé, en tant que chômeur, son domicile dans un autre Etat membre et ne pourrait tout au plus se prévaloir d'une exportation de ses droits pendant une durée de trois mois à compter de la date à laquelle le chômeur a cessé d'être à la disposition des services de l'emploi de l'État membre qu'il a quitté et cette période de trois mois pourrait tout au plus être étendue par les services ou institutions compétents jusqu'à un maximum de six mois.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale note que l'ancien article L.521-3 du code du travail, (article 13. b de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, telle qu'elle a été modifiée) disposait que: « *Pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, le travailleur doit répondre aux conditions d'admission suivantes : (...) 2. être domicilié sur le territoire luxembourgeois et y avoir perdu son dernier emploi, sans préjudice des règles applicables en vertu de la réglementation communautaire ou de conventions bilatérales ou multilatérales en vigueur* ».

L'article L.521-3 (2) du code du travail, tel qu'introduit par la loi du 22 décembre 2006, est conçu comme suit :

« pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage, le salarié doit répondre aux

conditions d'admission suivantes :

(...) être domicilié sur le territoire luxembourgeois au moment de la notification du licenciement dans le cadre d'une relation de travail à durée indéterminée et au plus tard six mois avant le terme du contrat dans le cadre d'une relation de travail à durée déterminée et y avoir perdu son dernier emploi, sans préjudice des règles applicables en vertu de la réglementation communautaire ou de conventions bilatérales ou multilatérales en vigueur ».

Cet ajout au point 2. de la condition d'être domicilié sur le territoire luxembourgeois au moment de la notification du licenciement a été rendue nécessaire « *en raison du nombre toujours croissant de travailleurs frontaliers, qui au cours de leur préavis, transfèrent leur domicile au Grand-Duché de Luxembourg, afin de pouvoir bénéficier de conditions d'indemnisation plus avantageuses que dans leur pays d'origine* » (doc. parlementaires n° 5611, page 47, commentaire des articles).

Suivant l'article 1 f) du règlement (CE) 883/2004, le terme "*travailleur frontalier*" désigne « *toute personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un État membre et qui réside dans un autre État membre où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine* ».

Il est constant en cause qu'X s'est vu notifier son licenciement avec préavis de 6 mois le 9 avril 2021 à son adresse à Luxembourg avec dispense de travailler à partir du 1^{er} juin 2021. La lettre de licenciement n'a pas pour effet de mettre fin au contrat à durée indéterminée, mais seulement d'en fixer la date d'expiration, en l'occurrence le 14 octobre 2021. Pendant la relation de travail, X a opéré le déplacement de son domicile du Luxembourg vers la France. Si effectivement au moment de la notification de son licenciement le 9 avril 2021, l'appelant était encore domicilié sur le territoire luxembourgeois, il est indéniable qu'au moment de l'ouverture de son droit au chômage, il était domicilié en France. Du fait de son transfert de domicile d'un Etat membre vers un autre Etat membre pendant sa relation de travail, X est à considérer comme travailleur frontalier au sens de l'article 1 f) du règlement précité, la dispense de prester une partie du préavis, lui accordée par l'employeur, n'ayant aucune incidence sur cette qualification du moment que le concerné habite dans un autre Etat membre et est lié par un contrat de travail exécuté dans un autre Etat membre que celui de sa résidence.

C'est à juste titre que l'intimé a fait valoir que l'arrêt de la Cour de cassation du 12 juillet 2012, invoqué à l'appui de l'appel par X, n'est pas transposable à la présente affaire alors que d'un côté le Luxembourg était l'Etat membre compétent pour l'ouverture du droit à prestation et que d'un autre côté, l'arrêt prend position par rapport à une situation qui s'est posée à un moment où l'indemnisation au Luxembourg était en cours. Une transposition, par analogie, tel que suggérée par l'appelant à son hypothèse ne se conçoit pas pour se heurter aux dispositions communautaires.

En effet, la Cour de justice de l'Union européenne a, notamment dans son arrêt C-443/11 du 11 avril 2013, précisé qu'un travailleur frontalier au chômage complet ne peut obtenir une allocation de chômage que dans son Etat membre de résidence. Elle a précisé que la règle relative à l'octroi d'allocations de chômage par l'Etat membre de résidence s'applique même à l'égard de travailleurs frontaliers en chômage complet ayant conservé des liens particulièrement étroits avec leur Etat de dernier emploi. S'agissant de la libre circulation des travailleurs, la

Cour a relevé que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit une coordination, mais non une harmonisation des systèmes de sécurité sociale nationaux. À cet égard, elle considère que les règles relatives à la libre circulation des travailleurs doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas à ce que l'État du dernier emploi refuse, conformément à son droit national, d'accorder à un travailleur frontalier se trouvant en chômage complet, et disposant dans cet État membre des meilleures chances de réinsertion professionnelle, le bénéfice d'allocations de chômage, au motif qu'il ne réside pas sur son territoire, dès lors que, conformément aux dispositions du règlement (CE) 883/2004 la législation applicable est celle de l'État membre de résidence.

C'est partant à juste titre que la demande d'X de l'admettre au Luxembourg au bénéfice du paiement des indemnités de chômage complet a été refusée et le jugement entrepris est dès lors à confirmer.

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,

reçoit l'appel en la forme,

le déclare non fondé,

confirme la décision entreprise.

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