

## CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du dix-huit avril deux mille vingt-quatre

Composition:

Mylène REGENWETTER, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Michèle RAUS, 1 <sup>er</sup> conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Vincent FRANCK, 1 <sup>er</sup> conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Gilles CABOS, conseiller juridique, Luxembourg,	assesseur-employeur
Vito PERFIDO, délégué permanent, Dudelange,	assesseur-assuré
Jean-Paul SINNER,	secrétaire



ENTRE:

**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, appelant,  
comparant par Maître Claudio ORLANDO, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

ET:

**X**, née le [...], demeurant à [...],  
intimée,  
assistée de Maître Françoise NSAN-NWET, avocat à la Cour, demeurant à Esch-sur-Alzette ;

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 8 mai 2023, l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 24 mars 2023, dans la cause pendante entre lui et X, 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 de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg en la forme, le déclare non fondé et en déboute, confirme la décision de la Commission spéciale de réexamen du 9 septembre 2021* ».

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 16 octobre 2023 à laquelle l'affaire fut refixée à la demande de la partie appelante. Les parties furent reconvoquées pour l'audience du 11 janvier 2024 à laquelle l'affaire fut refixée suite à la demande d'exoine de la partie intimée. Les parties furent reconvoquées pour l'audience du 21 mars 2024, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Claudio ORLANDO, pour l'appelant, entendu en ses conclusions.

Maître Françoise NSAN-NWET, pour l'intimée, 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 s'est inscrite comme demandeur d'emploi à l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après l'ADEM) le 5 mai 2020 et y a introduit une demande d'octroi de l'indemnité de chômage complet le 2 septembre 2020. Cette demande a été rejetée par décision directoriale du 15 juin 2021 au motif qu'elle ne réside pas de manière effective à l'adresse déclarée au Luxembourg au moment de la demande, mais depuis début 2020 en Allemagne à [...], de sorte qu'elle ne remplit pas la condition d'être domiciliée au Luxembourg prévue à l'article L. 521-3 (2) du code du travail.

La Commission spéciale de réexamen (ci-après la CSR) a réformé cette décision de refus dans sa session du 9 septembre 2021, au motif que la requérante a, dans le cadre de la demande en réexamen, fourni un certificat de résidence attestant qu'elle réside à l'adresse déclarée à l'ADEM [...] à Luxembourg, depuis le 12 juin 2014 et qu'elle a pu valablement avancer avoir temporairement quitté ce logement en raison de la pandémie compte tenu de l'âge avancé de sa mère.

Saisi d'un recours de l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG (ci-après l'ETAT) contre cette décision, le Conseil arbitral de la sécurité sociale a confirmé la décision de la CSR du 9 septembre 2021. Pour statuer en ce sens, la juridiction a relevé que X a conclu un contrat à durée déterminée avec sa mère pour la durée du 1<sup>er</sup> juillet au 31 août 2020 en tant qu'aide-ménagère et qu'en présence d'un certificat de résidence de X, attestant de son domicile sur le territoire luxembourgeois depuis le 12 juin 2014, la condition posée par l'article L. 521-3 point 2 du code du travail selon laquelle le demandeur d'emploi doit être domicilié sur le territoire luxembourgeois au plus tard six mois avant le terme du contrat de travail est remplie.

L'ETAT a régulièrement interjeté appel contre ce jugement par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 8 mai 2023 pour voir dire, par réformation, que X n'a pas rempli la condition de domicile de l'article L. 521-3 du code du travail et qu'elle n'était partant pas admissible au chômage.

L'ETAT relève que X, suite à un licenciement début 2020 pour faute grave de son contrat de travail conclu le 15 mars 2017 en qualité d'agent administratif, n'avait pas droit au chômage, sauf ordonnance présidentielle du juge de paix, et qu'au lieu d'agir en justice, elle se serait inscrite comme demanderesse d'emploi le 5 mai 2020 à l'ADEM, tout en signant par la suite un contrat de travail à durée déterminée de deux mois avec sa propre mère pour travailler les mois de juillet et août 2020 pour cette dernière en qualité d'aide-ménagère pour un salaire brut dépassant les 4.000 euros. Aucune preuve d'un quelconque salaire réellement versé ne serait fournie. Au moment de son inscription, l'intimée a indiqué résider à Luxembourg [...] adresse qui est celle de son employeur et mère, A, alors qu'aussi bien dans le cadre de l'enquête diligentée par les services de l'ADEM, qu'encore lors des entrevues respectives du 14 décembre 2020, X et son fils Y, auraient admis que leur résidence effective se trouverait, en raison de la pandémie, depuis le mois de mars 2020, à [...] en Allemagne. Par ailleurs, l'appartement à deux chambres pris en location par la mère de l'intimée servirait aussi d'adresse de déclaration de Y, né [...] et de Z, née le [...].

A l'appui de son appel, l'ETAT fait encore valoir que face à des déclarations sans équivoque aussi bien de X elle-même, que de son entourage, la preuve que l'intimée ait eu son domicile sur le territoire luxembourgeois au sens de l'article L. 521-3 du code du travail, nécessitant une habitation réelle en application de l'article 102 du code civil, ne serait pas établie. Ce serait à tort que le juge de première instance aurait suivi la CSR pour déduire d'un certificat de résidence au Luxembourg la preuve d'une habitation réelle dans ce pays. Contrairement encore à la déduction opérée par les juges de première instance, X, si elle a critiqué la manière dont le rapport d'enquête des services de l'ADEM aurait été rédigé, elle n'aurait jamais contesté, ni même en première instance, le fait d'une habitation réelle à l'époque concernée en Allemagne.

Il ne serait d'ailleurs pas de la volonté du législateur que des travailleurs frontaliers élisent domicile au Luxembourg bien qu'ils n'y habitent pas pour pouvoir bénéficier du chômage luxembourgeois et l'appelant renvoie sous cet aspect aux travaux parlementaires ayant abouti au vote de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi, ainsi qu'à un arrêt du 20 mai 2021 du Conseil supérieur de la sécurité sociale, n° 2021/0144 selon lequel le simple fait de présenter un certificat de résidence n'implique pas automatiquement une habitation réelle et effective au lieu indiqué.

X conclut à la confirmation du jugement entrepris pour les motifs y retenus. Elle s'offusque contre ce qu'elle considère être des préjugés négatifs de l'ADEM et elle conteste le contenu du rapport d'enquête de l'ADEM en s'appuyant aussi sur les articles 104 et suivants du code civil selon lesquels la preuve de l'intention de son domicile résulterait de la déclaration de résidence à la commune.

Il convient de relever que pour être éligible à l'obtention des indemnités de chômage, le chômeur involontaire doit satisfaire aux conditions édictées par l'article L. 521-3 (2) du code du travail, tel qu'introduit par la loi du 22 décembre 2006, et qui dispose que :

*« Pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, 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 ».*

Cette ajoute au point 2 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).

S'il est exact que l'article 102 du code civil définit le domicile comme le lieu du principal établissement et que la preuve de l'intention résulte d'une déclaration expresse faite à la Commune tel qu'indiqué par l'article 104 du code civil, toujours est-il de principe que le domicile de toute personne se trouve à l'endroit où elle a son principal établissement, donc à l'endroit où sont réalisées cumulativement deux conditions, à savoir une habitation réelle de la personne concernée, conjuguée à la volonté d'y fixer son principal établissement.

Contrairement au soutènement de l'intimée à l'audience, il résulte du rapport d'enquête de l'ADEM du 18 décembre 2020, qu'en dépit d'une déclaration à une adresse à Luxembourg, X a, lors de cette entrevue du 14 décembre 2020, admis vivre depuis le début de la pandémie du mois de mars 2020 en Allemagne, d'avoir une cohabitation avec son ex-mari qui y dispose d'une maison unifamiliale, d'entretenir une bonne relation avec ce dernier et d'avoir transféré la majorité de ses effets personnels en Allemagne. Même si X nuance à l'heure actuelle le contenu de ce rapport, les indications y consignées se retrouvent aussi dans l'audition de son fils, entendu séparément le 14 décembre 2020, en ce qu'il a également relaté que depuis le premier confinement la famille habite en Allemagne auprès de son père et qu'ils y vivent toujours au moment de l'audition.

Le rapport d'enquête du 18 décembre 2020 renferme les prises de position du 14 décembre 2020 de X, de même que de son fils Y, desquelles il se dégage que l'intimée était, à compter du mois de mars 2020 et au moment de sa demande en obtention du chômage auprès de l'ADEM, certes inscrite, ensemble avec son fils, né [...], et sa fille, née le [...], à Luxembourg, [...], correspondant à l'adresse de l'appartement à deux chambres pris en location par sa mère, mais que l'intimée habitait ensemble avec ses deux enfants majeurs, effectivement depuis le mois de mars 2020 et en tout cas encore au mois de décembre 2020 lors de l'audition dans les bureaux de l'ADEM, dans la maison unifamiliale du père des enfants et ex-mari de X en Allemagne à [...] et avait, à cet effet, transféré la majorité de ses effets personnels.

Ces déclarations concordantes, y compris un faisceau d'éléments objectifs dont le transfert de l'écrasante majorité des effets personnels de Luxembourg vers l'Allemagne de même que le centre d'intérêt de la famille en Allemagne y vivant tous ensemble encore en décembre 2020, documentent à suffisance l'intention de l'intimée de fixer, ensemble avec ses enfants, en Allemagne d'une manière complète et permanente (mais non pas nécessairement définitive) le siège de ses affaires. Ces éléments objectifs contredisent le certificat de résidence produit en cause de même que l'attestation fournie par la mère de la concernée.

Pendant la période requise par l'article précité, une habitation réelle de l'intimée au Luxembourg avec l'intention d'y fixer son principal établissement au sens de l'article 102 du code civil, ou un domicile tel que requis par l'article L. 521-3 du code du travail au Luxembourg, n'est donc pas donné dans le chef de X de sorte que c'est à juste titre qu'il a été initialement retenu qu'elle ne remplissait pas la condition de domicile au Luxembourg requise par l'article L. 521-3 du code du travail et l'appel de l'ETAT est à déclarer fondé.

Par réformation du jugement entrepris, il y a lieu de retenir que la décision directoriale du 15 juin 2021 portant refus de la demande d'octroi de l'indemnité de chômage complet sort ses pleins et entiers effets.

### Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

déclare l'appel recevable,

le dit fondé,

par réformation du jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale entrepris, dit que la décision directoriale de refus d'octroi des indemnités de chômage complet du 15 juin 2021 sort ses pleins et entiers effets.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 18 avril 2024 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Tamara SCHIAVONE, secrétaire.

Le Président,

Le Secrétaire,