

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du dix-sept mars deux mille vingt-cinq

Composition:

Mylène REGENWETTER, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Vincent FRANCK, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Martine DISIVISCOUR, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Jean-Pierre WAGNER,	assesseur-employeur
Lita BORGES,	assesseur-assuré
Michèle SUSCA,	secrétaire



ENTRE:

X, née le [...], demeurant à [...],
appelante,
comparant en personne ;

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, attachée à l'Agence pour le développement de l'emploi,
demeurant à Luxembourg.

Par requête parvenue au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 3 septembre 2024, X a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 12 juillet 2024, dans la cause pendante entre elle et l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, 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 comme non fondé et en déboute* ».

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 24 février 2025, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

X, 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 :

X a introduit en date du 26 juillet 2022 une demande d'octroi de l'indemnité de chômage complet à laquelle l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après l'ADEM) a fait droit par décision du 29 août 2022, avec effet au 16 juillet 2022 et un montant mensuel de 2.554,37 euros lui a été alloué.

Par courrier du 2 février 2023, l'ADEM se référant à une demande d'octroi des indemnités de chômage complet du 2 octobre 2017, informe X qu'elle a touché indûment les indemnités de chômage complet pour la période du 16 juillet 2022 au 30 novembre 2022 d'un montant global de 6.133,46 euros en invoquant les articles L. 521-1 et L. 521-3 du code du travail.

A la suite de la prise de position écrite de X du 16 février 2023, la Directrice de l'ADEM, par décision du 10 mars 2023, informe X qu'elle ne peut pas être considérée comme étant sans emploi comme exigé à l'article L. 521-1 du code du travail et qu'elle ne peut pas être considérée comme chômeur involontaire. L'ADEM décide en conséquence que X ne répond plus aux conditions d'admission à l'octroi des indemnités de chômage complet depuis le 16 juillet 2022 et elle demande le remboursement de la somme de 6.133,46 euros.

X saisit en date du 3 avril 2023, la Commission spéciale de réexamen (ci-après la CSR) d'un recours contre la décision directoriale de l'ADEM.

Par décision du 8 juin 2023, la CSR a confirmé la décision du 10 mars 2023 au motif que les services de l'ADEM ont estimé à juste titre que X ne pouvait être considérée comme étant sans emploi. La CSR a encore invoqué l'article L. 527-3 du code du travail à l'appui de sa décision.

A la suite du recours introduit le 14 août 2023 par X contre cette décision devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral), ce dernier a, par jugement du 12 juillet 2024, déclaré le recours recevable, mais non fondé.

Pour statuer ainsi, le Conseil arbitral a d'abord rappelé les articles L. 521-1 et L. 521-3 du code du travail pour ensuite relever qu'il résulte d'un avenant au contrat de travail du 22 septembre 2021 que X a accepté la modification de son horaire de travail et qu'elle est par conséquent ni chômeuse involontaire, ni sans emploi à partir du 16 juillet 2022.

Le Conseil arbitral a conclu en conséquence qu'il s'agit en l'espèce non pas d'une erreur matérielle commise par l'ADEM, mais d'une erreur d'appréciation, alors que X n'avait pas droit à une indemnisation. La juridiction de première instance a en outre rappelé que les indemnités touchées durant la période du 16 juillet 2022 au 30 novembre 2022 sont à rembourser par X.

Par requête parvenue le 3 septembre 2024 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, X a régulièrement interjeté appel contre ce jugement.

A l'appui de son appel, X affirme que son conseiller ADEM aurait eu connaissance de ses contrats de travail et il lui aurait conseillé de demander les prestations de chômage. L'ADEM aurait encore sollicité des documents complémentaires qu'elle aurait tous fournis avant la prise de décision de l'ADEM. L'appelante conteste encore être chômeur volontaire, alors qu'elle a été convoquée mensuellement par les services de l'ADEM jusqu'en novembre 2022.

X insiste encore pour dire qu'elle a toujours été de bonne foi tout au long de la procédure, elle aurait communiqué tous les documents demandés tel que fiches de salaires témoignant de son emploi rémunéré de 10 heures et elle aurait immédiatement informé l'ADEM de son nouveau contrat de travail pour 35 heures conclu fin 2022.

Il serait injuste que l'ADEM lui réclame le montant de 6.133,46 euros, alors que les services de l'ADEM disposaient de toutes les pièces nécessaires avant la prise de décision et qu'elle aurait dès le début été transparente sur sa situation professionnelle.

L'appelante donne encore à considérer qu'en cas de refus des prestations de chômage, élevant seule un enfant mineur, elle aurait pu demander une aide au Fonds national de solidarité au vu de sa situation financière précaire. Elle demande au Conseil supérieur de la sécurité sociale de tenir compte de sa situation personnelle et sollicite partant la réformation du jugement dont appel.

L'appelante demande encore la condamnation de l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG (ci-après l'ETAT) à l'indemniser du préjudice qu'elle aurait subi à la suite de l'erreur commise par les services de l'ADEM. Elle aurait été bouleversée par cette demande de remboursement, ayant cru de bonne foi pouvoir disposer de cette indemnité de chômage pour survivre avec son enfant et, sans connaissance juridique, elle n'aurait pas eu le courage d'affronter seule l'ETAT, raison pour laquelle elle aurait eu recours aux services d'un avocat pour contester la décision de la CSR. Pour l'instance d'appel, elle n'aurait plus eu les moyens financiers pour se faire assister par un avocat. C'est pourquoi elle demande à voir condamner l'ETAT à lui rembourser le montant de 2.500 euros qu'elle a dû déboursier pour payer les honoraires de son avocat en première instance.

Le fait de devoir se battre pendant deux ans devant les juridictions sociales et l'incertitude concernant le sort de la demande en remboursement de l'ETAT, auraient lourdement pesé sur elle et lui auraient causé un préjudice moral. Elle demande la réparation de ce dommage par la condamnation de l'ETAT à lui payer la somme de 6.133,46 euros.

L'ETAT sollicite la confirmation du jugement entrepris pour les motifs y invoqués. L'intimé relève tout d'abord que le courrier de l'ADEM du 2 février 2023 contient une erreur matérielle, alors que ce courrier se réfère à une demande du 2 octobre 2017 au lieu de se référer à la demande de X du 26 juillet 2022. L'ETAT explique ensuite que lors d'un réexamen du dossier de X, dont l'ETAT ne peut pas expliquer les causes qui ont conduit à ce réexamen, les services de l'ADEM ont constaté que la demande de X en obtention des indemnités de chômage aurait dû être rejetée ab initio, alors que l'appelante n'avait pas perdu son emploi et qu'elle n'était donc pas chômeur involontaire, conditions nécessaires pourtant pour avoir droit aux indemnités

sur base des articles L. 521-1 et L. 521-3 du code du travail. X aurait uniquement subi une réduction de son temps de travail qu'elle aurait accepté en signant l'avenant à son contrat de travail.

Bien que les services de l'administration de l'ADEM aient commis une erreur d'appréciation dans le traitement de la demande conduisant au paiement d'indemnités non dues, X devrait rembourser les indemnités qui constituent des deniers publics qu'elle ne serait pas en droit de garder. La demande en remboursement trouverait sa base légale dans l'article L. 527-3 premier alinéa du code du travail, les indemnités ayant été supprimées de sorte que l'appelante devrait restituer les indemnités trop perçues. L'ETAT a encore tenu à préciser qu'elle ne reproche en aucun cas à l'appelante une mauvaise intention ou une mauvaise foi, ayant fourni tous les documents nécessaires avant la prise de décision de l'ADEM et qu'il serait indéniable que les indemnités de chômage dont le remboursement est demandé, lui auraient été allouées par la suite d'une erreur commise par les services de l'ADEM.

L'ETAT conteste, tant dans leur principe que dans leur quantum, les demandes de X en réparation de ses préjudices, l'appelante resterait en défaut de prouver l'existence et l'étendue de ses préjudices.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

X conteste qu'elle n'aurait pas eu droit aux indemnités de chômage, alors que les services de l'ADEM disposaient de tous les documents nécessaires pour prendre une décision. Elle conteste en outre devoir rembourser les indemnités de chômage.

Tel que l'a rappelé à juste titre la juridiction de première instance, un demandeur d'emploi a droit aux indemnités de chômage notamment s'il a perdu son emploi et s'il est chômeur involontaire sur base des articles L. 521-1 et L. 521-3 du code du travail.

Il résulte du contrat de louage de service à durée indéterminée conclu le 7 juillet 2021 entre l'appelante et la Ville de Luxembourg et de l'avenant à ce contrat signé entre parties le 22 septembre 2021, que l'appelante a été engagée à partir du 1^{er} septembre 2021 en tant qu'animatrice pour une durée de travail hebdomadaire de 10 heures, mais que son horaire de travail a été majoré à 30 heures par semaine pour la période du 1^{er} octobre 2021 au 15 juillet 2022. En vertu de ce contrat de travail, X a travaillé de nouveau 10 heures par semaine à partir du 16 juillet 2022.

C'est à juste titre que la CSR et la juridiction de première instance ont retenu que X n'était pas sans emploi à partir du 16 juillet 2022, alors qu'elle était toujours salariée de la Ville de Luxembourg sur base du même contrat de louage de service à durée indéterminée, les heures de travail prestées à partir du 16 juillet 2022 étaient celles convenues entre parties en début de contrat.

X ne pouvait dès lors pas bénéficier des indemnités de chômage, alors qu'elle ne remplissait pas la condition légale d'être sans emploi. Comme X n'avait pas perdu son travail, elle ne pouvait pas non plus être considérée comme chômeur involontaire.

Le fait que X aurait été convoquée par les services de l'ADEM, ne prêle pas non plus à conséquence, alors qu'en tant que demanderesse d'emploi inscrite à l'ADEM, elle devait répondre aux convocations de l'ADEM.

Le jugement dont appel est partant à confirmer sur ce point.

Quant à la demande en remboursement de l'ETAT d'un montant de 6.133, 46 euros, il y a lieu de se référer à l'article L. 527-3 du code du travail qui dispose que :

« S'il a été constaté que des indemnités ont été accordées à la suite d'une erreur matérielle, celles-ci sont redressées ou supprimées. »

Les indemnités indûment payées sur la base de déclarations fausses ou erronées sont à restituer ».

A l'origine, l'article 37 de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage prévoyait uniquement que : « *Les indemnités indûment accordées sur la base de déclarations fausses ou erronées sont à restituer* ».

Par la suite, le projet de loi 3053-00 (p. 18-19) a proposé de modifier cette formulation qui n'envisageait l'obligation de restituer les indemnités indûment accordées que dans les cas où les indemnités étaient extorquées sur la base de fausses déclarations ou de déclarations erronées, alors que d'autres fraudes pouvaient se présenter dans la pratique. Il a ainsi été proposé d'assortir les hypothèses visées de l'adverbe « *notamment* », afin d'y inclure également d'autres fraudes possibles. Cette proposition n'a finalement pas été retenue.

Néanmoins, en cours de travaux, la phrase « *S'il a été constaté que des indemnités ont été accordées à la suite d'une erreur matérielle, celles-ci sont redressées ou supprimées* » a été ajoutée à la suite d'un amendement du Conseil d'Etat intervenu sans plus de commentaire (voir projet de loi 3053-02, p. 18). Ce faisant, à l'issue de ce projet de loi, la loi du 12 mai 1987 portant création d'un fonds pour l'emploi donnait donc à l'article L. 527-3 du code du travail la tournure actuelle, à ceci près que la structure n'était pas la même : alors que dans la version actuelle, il est question de deux alinéas, dans la loi du 12 mai 1987 précitée, il était question de deux phrases consécutives. La structuration des deux phrases en deux alinéas est intervenue lors de la codification réalisée par la loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail sans commentaire de la part du législateur.

Si l'analyse textuelle de l'article L. 527-3 du code du travail ne fait pas ostensiblement ressortir le rapport qui existe entre les 2 alinéas de cet article, l'apparition postérieure du cas de l'erreur matérielle laisse à supposer que les deux cas de figures envisagés, à savoir, d'une part l'erreur matérielle et d'autre part, les déclarations fausses ou erronées, devraient pouvoir être actionnés indépendamment l'un de l'autre.

Les alinéas 1 et 2 de l'article L. 527-3 du code du travail correspondent ainsi à deux situations différentes et l'erreur matérielle de l'ADEM n'entraîne pas la restitution des indemnités perçues à tort, mais seulement le redressement ou suppression de ladite erreur.

Par ailleurs le terme de « *supprimer* », utilisé dans le premier alinéa, concerne uniquement les indemnités à venir qui ne seront plus payées, donc supprimées. Ce terme ne saurait être interprété comme exigeant le remboursement des indemnités touchées avant la décision de supprimer les indemnités accordées à tort, à la suite d'une erreur matérielle de l'administration.

Il y a également lieu de rappeler l'article L. 521-3 dernier alinéa du code du travail qui exige l'existence d'une fausse déclaration de la part du demandeur d'emploi pour que l'ETAT puisse réclamer le remboursement des indemnités indûment perçues.

Il faut donc l'existence d'une déclaration fautive ou erronée dans le chef du demandeur d'emploi pour que l'ADEM puisse demander le remboursement des indemnités de chômage.

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale constate que l'ADEM ne fait pas état, ni dans sa lettre du 2 février 2023, ni dans sa décision du 10 mars 2023 de déclarations fausses ou erronées de X justifiant la demande en restitution du montant de 6.133,46 euros. La CSR, pour sa part, se limite uniquement à citer l'article L. 527-3 du code du travail sans motiver autrement l'application de ce texte légal. A l'audience, l'ETAT n'a pas non plus mis en avant de telles déclarations, corroborant les dires de l'appelante que cette dernière a agi en toute bonne foi, a été transparente sur sa situation professionnelle et a fourni tous les documents demandés.

La demande en restitution ne se base donc pas sur des déclarations fausses ou erronées de X, de sorte que cette demande n'est pas fondée, les indemnités de chômage non dues lui ayant uniquement été allouées par suite d'une erreur commise par les services de l'ADEM dans le traitement de sa demande.

Par réformation partielle du jugement dont appel, il y a lieu de retenir que la demande en remboursement du montant de 6.133,46 euros contenue dans la décision de la CSR du 8 juin 2023 n'est pas fondée et cette décision est donc à réformer en ce sens.

Quant à la demande de X en remboursement des frais d'avocat formulée à l'égard de l'ETAT, il y a lieu de constater qu'il s'agit d'une demande en octroi d'une indemnité de procédure basée sur l'article 240 du nouveau code de procédure civile.

En raison de l'issue du litige et du fait qu'il serait inéquitable de laisser à charge de X l'intégralité des frais qu'elle a dû exposer pour se défendre contre une demande en remboursement non fondée de l'ADEM, il y a lieu de lui allouer une indemnité de procédure qui est à évaluer ex aequo et bono à 2.000 euros. Le fait de ne pas être obligé à se faire assister ou représenter par un avocat devant les juridictions sociales ne saurait faire obstacle à l'application des dispositions de l'article 240 du nouveau code de procédure civile au vu de la complexité des lois en matière de sécurité sociale, respectivement en matière du droit du travail.

Quant à la compétence ratione materiae pour connaître de la demande en dommages et intérêts en réparation de son préjudice moral il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 261 du nouveau code de procédure civile, l'incompétence ratione materiae peut être soulevée en tout état de cause, dont en instance d'appel, et doit même être soulevée d'office par la juridiction.

L'article L. 527-1 paragraphes (3) et (4) du code du travail dispose :

« (3) Contre les décisions prises par la commission spéciale un recours est ouvert au requérant débouté et au ministre ayant l'Emploi et le Travail dans ses attributions. Ce recours est porté devant le Conseil arbitral des assurances sociales ; il n'a pas d'effet suspensif. Le recours doit être formé, sous peine de forclusion, dans un délai de quarante jours à dater de la notification de la décision attaquée ; sont applicables les règles de procédure à suivre devant le Conseil arbitral des assurances sociales.

(4) L'appel contre les décisions du Conseil arbitral est porté devant le Conseil supérieur des assurances sociales selon les règles tracées par les lois et règlements en vigueur pour le contentieux en matière d'accidents de travail ; il n'a pas d'effet suspensif ».

En matière sociale, les demandeurs de prestations sociales ont le droit d'agir en justice contre les décisions prises par les organismes de sécurité sociale, respectivement dans des matières spécifiques prévues par le code du travail, susceptibles d'un recours auprès du Conseil arbitral et du Conseil supérieur de la sécurité sociale qui statuent dans la composition prévue pour le régime de sécurité sociale concerné. La répartition des compétences entre les juridictions civiles et les juridictions sociales s'opère en fonction de l'objet du droit qui engendre une contestation portée devant le juge.

Il s'ensuit que le Conseil supérieur de la sécurité sociale est incompétent *rationae materiae* pour connaître d'une demande en reconnaissance d'une responsabilité délictuelle pouvant constituer le fondement juridique de la demande de X en réparation de son dommage moral.

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 partiellement fondé,

partant, réforme partiellement le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale entrepris,

dit que la demande en remboursement de l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG de la somme de 6.133,46 euros n'est pas fondée,

confirme pour le surplus le jugement entrepris,

se déclare incompétent *ratione materiae* pour connaître d'une demande basée sur l'article 1382 du code civil,

condamne l'ETAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG à payer à X une indemnité de procédure sur base de l'article 240 du nouveau code de procédure civile de 2.000 euros.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 17 mars 2025 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Kevin PIRROTTE, secrétaire.

Le Président,

Le Secrétaire,