

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du trente-et-un 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
Marc KIEFFER,	assesseur-employeur
Carlos DE JESUS,	assesseur-assuré
Sandra KLAUNER,	secrétaire



ENTRE:

P’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 Olivier UNSEN, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

ET:

X, né le [...], demeurant à [...],
intimé,
assisté de Maître Tom KRIEPS, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

Par requête parvenue au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 20 septembre 2024, l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 3 septembre 2024, 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 en la forme, le déclare non fondé et en déboute* ».

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 13 mars 2025, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Olivier UNSEN, pour l'appelant, entendu en ses conclusions.

Maître Tom KRIEPS, pour l'intimé, entendu 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 inscrit comme demandeur d'emploi à l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après l'ADEM) le 13 octobre 2022 et y a introduit une demande en octroi des indemnités de chômage complet en qualité de travailleur indépendant le 8 novembre 2022.

Par décision de la directrice de l'ADEM du 10 janvier 2023, cette demande a été rejetée au motif que X détient toujours l'autorisation d'établissement n° [...] et qu'il n'est pas établi qu'il a dû cesser son activité d'indépendant en raison des conditions prévues par la loi, dont des difficultés économiques et financières.

Cette décision a été réformée par la Commission spéciale de réexamen (ci-après la CSR) le 13 juillet 2023, laquelle a retenu que le requérant remplit la condition de cessation d'activité prévue à l'article L. 525-1 du code du travail au motif que les travaux de gestion de projets informatiques pour la société britannique A, effectués en qualité d'indépendant par X, s'étaient sur 12 mois et que le contrat les liant a pris fin le 28 septembre 2022 avec désaffiliation auprès du Centre commun de la sécurité sociale (ci-après le CCSS) et qu'entretemps, avec effet au 16 janvier 2023, son autorisation d'établissement a été annulée par le Ministère des Classes Moyennes.

Saisi d'un recours contre cette décision par l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG (ci-après l'ETAT), le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) a, par jugement du 3 septembre 2024, déclaré ce recours non fondé. Pour statuer en ce sens, il a fait valoir que X a souscrit en date du 23 septembre 2021 « *un contrat de travail avec la société A* » pour la période du 28 septembre 2021 au 31 mars 2022, prolongé le 21 mars 2022 jusqu'au 30 septembre 2022 et a travaillé en tant que Freelance IT Senior Project pour un de leur client du 28 septembre 2021 au 28 septembre 2022. Le Conseil arbitral a poursuivi qu'une déclaration de sortie au 28 septembre 2022 établie par le CCSS figure au dossier administratif, de même qu'un certificat d'affiliation du 23 novembre 2022 suivant lequel X a exercé une activité d'« *Artisan/Commerçant* » du 28 septembre 2021 au 28 septembre 2022, qu'il a une assurance pension depuis le 1^{er} octobre 2021, et depuis le 1^{er} novembre 2021 une assurance maladie.

Pour ce qui est de l'autorisation d'établissement, le Conseil arbitral a remarqué que X a rempli, conformément à l'article L. 521-3, point 9, du code du travail la déclaration concernant les revenus à communiquer à l'ADEM selon l'article L. 521-18 du code du travail et y a indiqué ne plus percevoir de revenu en tant qu'indépendant depuis le mois d'octobre 2022.

L'ETAT a interjeté appel contre ce jugement le 20 septembre 2024 pour en demander la réformation.

L'appelant rappelle les cas d'ouverture de l'article L. 521-1 (1) du code du travail pour conclure qu'il ne se trouve pas donnés en l'espèce et qu'il serait formellement contesté qu'au moment de faire la demande en octroi des indemnités de chômage complet, le 13 octobre 2022, X aurait cessé son activité. En tant qu'indépendant, le simple fait qu'un contrat conclu avec un client, au service duquel il a mis son expertise à disposition pendant un temps déterminé d'avance, a pris fin et que ce client, le cas échéant, décide de ne plus recourir à ses services pour l'avenir, ne serait pas à assimiler à un cas de force majeure ou au fait d'un tiers. La cessation ne serait pas non plus dictée par des difficultés économiques et financières alors que le travailleur indépendant connaissait la date d'expiration de ce contrat à l'avance sans anticiper. Par ailleurs, il devrait toujours s'attendre à ce qu'un client puisse changer de prestataire et il n'aurait, durant toute cette période, même pas tenté de contacter d'autres sociétés ou de fournir la preuve d'un effort entrepris pour dénicher d'autres clients. L'autorisation d'établissement n'aurait été annulée qu'après le refus de l'ADEM pour les besoins de la cause et ce fait serait ainsi sans pertinence.

La partie intimée conclut à la confirmation du jugement entrepris pour les motifs y exposés. Elle critique l'acharnement de l'ETAT d'autant plus qu'après son licenciement en tant que salarié, l'ADEM lui aurait suggéré de s'établir en tant qu'indépendant. Nonobstant le fait qu'il aurait obtempéré à l'exigence de l'ADEM de ne plus être titulaire d'une autorisation d'établissement, celle-ci exigerait de lui des preuves supplémentaires dont celles d'avoir connu des difficultés financières et économiques. Ce traitement différent entre l'indépendant et le salarié licencié serait difficile à accepter, de même que l'attitude de l'ADEM.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

Aux termes de l'article L. 521-1 (1) du code du travail (Livre V - Emploi et chômage - Titre II - indemnités de chômage complet) « *en cas de cessation des relations d'emploi, le salarié sans emploi, habituellement occupé à plein temps par un employeur, a droit à l'octroi d'une indemnité de chômage complet, pourvu qu'il réponde aux conditions d'admission déterminées à l'article L.521-3* », étant souligné que l'article L. 525-1 (1) du même code dispose : « (1) *Peuvent solliciter l'application des dispositions du titre II du livre V, les salariés indépendants qui ont dû cesser leur activité en raison de difficultés économiques et financières, pour des raisons médicales, ou par le fait d'un tiers ou par un cas de force majeure (...)* ».

En l'espèce, X est ICT-Project Manager et dispose d'une autorisation d'établissement n° [...] enregistrée depuis le [...] pour pouvoir effectuer des activités et services commerciaux en qualité d'indépendant, ce qui fut le cas pour la société B, cette dernière ayant eu recours à ses services par signature de contrat de louage de services du 23 septembre 2021.

L'article L. 525-1 (2) du code du travail dispose comme suit :

« Conformément à l'article L.521-7, les salariés indépendants doivent s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi dans les six mois suivant la fin de leur activité ».

Cette disposition légale a été introduite dans le code du travail en vertu d'une loi du 22 décembre 2006. Il résulte des documents parlementaires relatifs à cette loi que le but était de mettre le travailleur indépendant sur un même pied d'égalité que le travailleur salarié en ce qui concerne le temps de carence de six mois pour s'inscrire comme demandeur d'emploi et remplir les conditions de stage. Cette disposition participe ainsi aux efforts entrepris pour inciter les personnes à se lancer dans la création de leur propre entreprise.

Le texte de l'article L. 525-1 (2) du code du travail trouve son origine dans la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage et 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet. L'article 34 (2) de cette loi disposait qu' *« ils [les travailleurs indépendants] sont dispensés de la condition de stage visée à l'article 16 pourvu qu'ils se fassent inscrire comme demandeur d'emploi auprès des bureaux de placement publics dans les trois mois suivant la fin de leur activité et qu'ils introduisent leur demande d'indemnisation dans les deux mois au plus tard de l'ouverture du droit à l'indemnité ».*

On peut lire à propos de cet article dans les documents parlementaires que *« le Gouvernement souligne encore que l'inscription comme demandeur d'emploi salarié n'est recevable dans le chef du travailleur indépendant qu'après la cessation définitive de l'activité indépendante en dehors de toute reprise ou cession du fonds de commerce. La cessation définitive devra se trouver concrétisée par la remise de l'autorisation de faire le commerce à l'autorité compétente ».* La Commission des affaires sociales a rajouté : *« Afin d'éviter des abus, la Commission souligne encore qu'il devra s'agir de la cessation d'une activité indépendante réellement exercée ».*

Suivant l'intention du législateur, la fin de l'activité du travailleur indépendant est partant déterminée par la remise de l'autorisation de faire le commerce à l'autorité compétente et avant cette fin, l'indépendant doit avoir réellement exercé une activité indépendante. Le législateur établit ainsi un lien étroit entre l'activité indépendante visée à l'article L. 525-1 (2) du code du travail et l'existence de l'autorisation d'établissement couvrant cette activité.

C'est ainsi à juste titre, et contrairement au soutènement de la CSR, confirmé par la juridiction de première instance, ayant retenu que suite à l'annulation de l'autorisation d'établissement le 16 janvier 2023 et la désaffiliation au CCSS la condition de la cessation d'activité prévue à l'article L. 525-1 du code du travail serait remplie, que l'appelant invoque que X, au moment de son inscription comme demandeur d'emploi, n'avait pas cessé son activité et était toujours titulaire d'une autorisation d'établissement, partant ne remplissait pas les conditions d'admission.

Même à admettre, comme l'a fait la juridiction de première instance, qu'il y a eu cessation d'activité, toujours est-il qu'il revient à X, en tant que travailleur indépendant, de rapporter la preuve qu'il a dû cesser son activité pour une des quatre hypothèses limitativement envisagées par l'article L. 525-1 du code du travail insérées sub chapitre V *« Chômage des indépendants »*. En effet, contrairement aux indications renfermées dans le jugement entrepris et le raisonnement afférent développé par la juridiction de première instance, X n'a jamais eu un contrat de travail avec la société B, mais un contrat de prestations de services en sa qualité d'indépendant en gestion de projets informatiques et il

a demandé les indemnités de chômage en qualité de travailleur indépendant. Il faut partant apprécier s'il est susceptible de remplir les conditions d'admission inscrites à la section 2 sous le chapitre premier « *Régime Général* », étant rappelé que la partie intimée ne fait état ni d'une raison médicale, ni d'un cas de force majeure, ni un fait d'un tiers, mais invoque des difficultés financières et économiques à la suite de l'expiration de la prestation de services le liant à la société B.

L'article L. 521-3 du code du travail exige pour l'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, entre autres, que le travailleur soit chômeur involontaire. En ce qui concerne la condition pour le travailleur d'être chômeur involontaire, le Conseil supérieur de la sécurité sociale constate que le législateur ne définit pas la notion de chômeur involontaire, de sorte qu'il appartient aux juridictions d'apprécier cas par cas le comportement des travailleurs demandeurs d'une indemnité de chômage complet.

Dans les documents parlementaires respectifs (loi du 30 juin 1976 portant création d'un fonds de chômage, doc. parl. n° 1985, ainsi que notamment la loi modificative du 12 mai 1987 portant création d'un fonds pour l'emploi, doc. parl. n° 305, page 3303) l'évidente nécessité d'une situation « *involontaire* » dans laquelle le travailleur, désormais sans emploi, se retrouve, traduit la volonté du législateur et la notion « *involontaire* » reflète l'essence même du principe général d'ouverture au droit au chômage.

Le chômage involontaire est le fait de circonstances absolument et totalement indépendantes de la volonté des salariés concernés (cf. Joseph Le Calonnec Revue juridique de l'Ouest, 1984, 2, p. 111-120 ; Cour d'appel d'Angers, chambre sociale, 16 novembre 1983). S'agissant de l'octroi d'avantages sans contrepartie à charge de la collectivité, il paraît justifié d'interpréter largement les dispositions motivant un refus afin d'exclure notamment ceux à l'origine de leur perte d'emploi, engendrée par leurs propres fautes ou par l'adoption d'un comportement volontaire répréhensible.

Contrairement au soutènement de l'intimé, la charge de la preuve que l'une des situations envisagées par la loi est remplie dans son chef au moment de son inscription, conformément au libellé de l'article L. 525-1 (1) du code du travail, à savoir l'existence de difficultés économiques et financières qui l'aurait amené à cesser son activité, partant qu'il est chômeur involontaire, appartient à celui qui en revendique la conséquence, à savoir une admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet. Il n'appartient dès lors pas à l'administration ou encore aux juridictions sociales de palier la carence du demandeur d'emploi à rapporter des éléments de preuve caractérisant l'une des situations légales prévues.

L'intimé avance une inégalité instaurée de ce fait entre le salarié et l'indépendant sans pour autant en tirer une quelconque conséquence juridique, étant rappelé que les deux travailleurs ont des statuts différents et ne se trouvent pas dans une situation comparable, ni par rapport aux cotisations, ni par rapport à la nature du travail, ni par rapport au risque économique à encourir. Il s'agit partant d'un choix délibéré d'une personne pour l'un ou l'autre statut basé sur des distinctions fondamentales dans les modes de travail et de cotisation.

Toutes les affirmations de la partie intimée que, initialement salarié, il aurait suivi, après son licenciement, les recommandations de l'ADEM pour se mettre à son propre compte, même à les supposer avérées en l'absence de preuves tangibles, ne permettent pas non plus de déjouer les conditions légales d'octroi de l'indemnité de chômage complet.

L'attitude de l'ADEM, et par la suite de l'ETAT, ne peut ainsi pas être considérée comme acharnement, mais comme l'exercice d'un droit fondamental dans un Etat de droit qui est celui de pouvoir recourir aux voies de recours prévues par la loi en cas de désaccord avec une décision. Il ne saurait pas non plus être question d'un abus, vu que l'ETAT critique aussi bien le raisonnement de la CSR que l'interprétation des textes de lois applicables effectuée par la juridiction de première instance.

En l'espèce, déjà lors de la signature du contrat le liant à la société B en septembre 2021, X savait que ce client envisageait de recourir à ses services jusqu'au 31 mars 2022 seulement. L'engagement était initialement limité à cette date, mais une prolongation au 30 septembre 2022 a été signée à quelques jours de l'expiration du délai, soit le 21 mars 2022. X, en toute connaissance de cause d'une fin de ses prestations pour cette société au plus tard pour le 30 septembre 2022, ne soumet aucun élément au CCSS documentant que durant toute cette période il aurait prospecté d'autres marchés et tenté de se construire une clientèle. Aucune pièce n'est versée par la partie intimée à ce sujet et rien ne permet par ailleurs de conclure que les prestations réalisées par X pour la société B l'auraient empêché de développer son activité, d'anticiper et d'entamer des démarches actives ciblées pour lui assurer une garantie de rentrée de fonds supplémentaires durant cette période, mais au plus tard à l'expiration du contrat conclu avec la société Indigo.

Ainsi l'ETAT ne peut être démenti lorsqu'il soutient que tout porte à croire, à la lecture du dossier, que X a simplement attendu la fin de son unique contrat de prestation de services.

En effet, aucun élément ne témoigne d'une attitude constructive, alors que, à supposer des difficultés financières et économiques, celles-ci devraient être la raison de la cessation de l'activité et non pas la conséquence de la propre inertie de X, voire d'un manque de zèle dans la recherche d'autres clients, respectivement d'une négligence dans le développement de sa clientèle et dans la gestion de son activité.

C'est à juste titre que l'appelant relève que le fait pour X d'avoir renoncé à son autorisation d'établissement en janvier 2023 n'est pas de nature à dispenser des vérifications devant être opérées dans le cadre de l'article L. 525-1 du code du travail lors de l'introduction de la demande, puisque à défaut de justifier d'une des causes y référencées ouvrant droit à l'obtention des indemnités de chômage en sa qualité d'indépendant, à savoir en l'espèce des difficultés économiques et financières, c'est à bon droit que la demande en indemnisation de X a été refusée par l'ADEM, les conditions d'admission n'étant pas réunies.

L'appel de l'ETAT est partant à déclarer fondé et le jugement entrepris est à réformer en ce que c'est à tort que la CSR du 13 juillet 2023 a fait droit au réexamen de X.

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 du 3 septembre 2024 entrepris,

dit que X ne satisfait pas aux conditions prévues par l'article L. 525-1 du code du travail au moment de sa demande en indemnisation pour se voir attribuer les indemnités de chômage sollicitées.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 31 mars 2025 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Jean-Paul SINNER, secrétaire.

Le Président,

Le Secrétaire,