

**CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE**

Audience publique du vingt-six mai deux mille vingt-cinq

Composition:

Mylène REGENWETTER, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Vincent FRANCK, 1 <sup>er</sup> conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Martine DISIVISCOUR, 1 <sup>er</sup> conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Marc KIEFFER,	assesseur-employeur
Romance SCHEUER,	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 François KAUFFMAN, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

ET:

**X**, né le [...], demeurant à [...], intimé, assisté de Maître Joël DECKER, avocat à la Cour, demeurant à Diekirch.

Par requête parvenue au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 15 octobre 2024, l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG a interjeté appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 13 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 fondé et par réformation de la décision du 14 septembre 2023, dit que Monsieur X remplit les conditions des articles L. 521-1 et L. 521-3 du Code du travail et qu'il a droit à l'octroi d'une indemnité de chômage complet selon sa demande du 7 mars 2023, renvoie le dossier auprès de l'ADEM afin de lui permettre de statuer sur le début et la durée de l'indemnisation* ».

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 12 mai 2025, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître François KAUFFMAN, pour l'appelant, entendu en ses conclusions.

Maître Joël DECKER, 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 1<sup>er</sup> mars 2023 et a introduit sa demande en octroi des indemnités de chômage complet le 7 mars 2023.

Par décision de la directrice de l'ADEM du 14 juin 2023, cette demande a été rejetée au motif que X, contrairement à son affirmation, détient toujours les autorisations d'établissement n°[...]. En outre, X occupe toujours le mandat de gérant technique au sein de la société A.

Cette décision a été confirmée par la Commission spéciale de réexamen (ci-après la CSR), le 14 septembre 2023, laquelle a retenu que le requérant ne satisfait pas à l'article L. 521-3 (9) du code du travail selon lequel est seul admis au bénéfice des prestations de chômage complet, le demandeur qui n'est pas titulaire d'une autorisation d'établissement.

Saisi d'un recours contre cette décision par X, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) a, par jugement du 13 septembre 2024, déclaré le recours fondé et renvoyé le dossier devant l'ADEM pour statuer sur le début et la durée de l'indemnisation.

Pour statuer en ce sens, le Conseil arbitral a constaté, après avoir rappelé les dispositions des articles L. 521-1 et L. 521-3 du code du travail, que X n'a pas déclaré l'existence d'une autorisation d'établissement détenue depuis le 19 juin 2021 et une gérance depuis le 19 mars 2021 et que contrairement aux plaidoiries du requérant, l'omission de fournir ces informations ne saurait être considérée comme une erreur matérielle en remplissant et en signant le formulaire.

En revanche, le Conseil arbitral a retenu que X a déclaré concernant les revenus à communiquer qu'il ne perçoit pas de revenus issus d'un mandat ou d'une autorisation d'établissement. Le Conseil arbitral en a conclu que le requérant peut toucher des indemnités

de chômage puisqu'il est à considérer comme chômeur involontaire et qu'il n'est pas susceptible de rentrer dans la catégorie de personnes à revenus qui sont à déclarer selon l'article L. 521-18 (2) du code du travail.

Par requête parvenue le 15 octobre 2024 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, l'ETAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (ci-après l'ETAT) a interjeté appel contre ce jugement du 13 septembre 2024 pour en demander la réformation.

L'appelant souligne qu'au moment de l'introduction de la demande, X aurait été obligé d'indiquer s'il est détenteur d'une ou plusieurs autorisations d'établissement et de préciser s'il perçoit des revenus.

Lors de la déclaration, aucun élément intentionnel dans le chef de l'intimé ne serait requis. Une indication erronée serait suffisante pour refuser l'allocation de chômage. Le fait que par la suite les autorisations d'établissement auraient été annulées ne porterait pas à conséquence.

L'appelant fait grief au jugement entrepris d'avoir retenu que malgré le fait que X ait rempli le formulaire de manière inexacte en indiquant qu'il n'était pas détenteur d'autorisations d'établissement, le simple fait d'avoir rempli le formulaire relatif aux autres revenus suffirait pour conclure que l'ADEM aurait disposé de tous les éléments nécessaires pour statuer sur le montant de l'indemnité de chômage complet selon les dispositions de l'article L. 521-18 du code du travail.

Contrairement à ce qui a été retenu, le fait de cocher la case « *non* » du formulaire et de biffer les cases sur le document relatif aux autres revenus ne signifierait pas que l'ADEM aurait disposé de toutes les informations nécessaires. En outre, le fait de cocher la case « *non* » quant aux revenus se rapporterait au mandat social indiqué et non aux autorisations d'établissement, omises.

L'appelant souligne que le fait de ne pas déclarer être titulaire d'autorisations d'établissement, respectivement être associé et gérant d'une société commerciale, équivaudrait à une fausse déclaration, de sorte que l'intimé serait tenu à restituer l'intégralité des indemnités de chômage perçues.

L'appelant conteste ne pas avoir respecté tant le principe de légitime confiance que celui de la proportionnalité, invoqués par la partie intimée lors des plaidoiries en instance d'appel.

En particulier, l'appelant conteste qu'un représentant de l'ADEM aurait certifié à l'intimé de revenir vers lui en cas de problème. L'appelant donne également à considérer qu'en aucun cas, l'ADEM ne revient vers un déclarant soupçonné d'avoir menti ou d'avoir omis des renseignements importants, notamment au sujet des autorisations d'établissement détenues.

Le principe de proportionnalité n'aurait pas davantage été violé. Les dispositions du texte légal seraient claires et indiqueraient sans équivoque les sanctions en cas de non-respect. Aucun élément intentionnel dans le chef du requérant ne serait requis.

L'intimé conclut à la confirmation du jugement entrepris pour les motifs y avancés.

L'intimé souligne n'avoir jamais été de mauvaise foi. Il n'aurait pas indiqué être titulaire d'autorisations d'établissement car elles se rapporteraient à une autre société que celle où il a travaillé en dernier lieu et que cette société n'aurait plus exercé une quelconque activité. Pour cette raison, il aurait été en mesure de les faire annuler très rapidement.

La partie intimée reconnaît avoir commis une erreur, qualifiée de non intentionnelle, en indiquant ne pas être titulaire d'autorisations d'établissement. Elle considère cependant que cette indication erronée ne devrait pas porter à conséquence car la déclaration faite concernant les éventuels revenus perçus aurait été correcte de sorte que la partie adverse aurait dès lors disposé de toutes les informations nécessaires.

X invoque le principe de légitime confiance. Dans ce contexte, il souligne qu'au moment du remplissage du formulaire dans les bureaux de l'ADEM à Wiltz, un fonctionnaire lui aurait indiqué qu'en cas de soucis, l'ADEM le recontacterait pour avoir des précisions supplémentaires. Au lieu de le recontacter, l'ADEM lui aurait simplement refusé l'allocation de chômage.

X invoque également le principe de proportionnalité qui a valeur constitutionnelle et qui aurait été méconnu par l'ADEM. L'erreur commise par lui serait marginale tandis que toutes les autres informations fournies quant aux revenus perçus auraient été correctes. L'intimé estime avoir rempli toutes les conditions pour obtenir le chômage. Une simple erreur au moment de remplir le formulaire ne pourrait, au vu du principe invoqué, faire en sorte qu'il ne toucherait pas l'allocation de chômage.

#### Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

Aux termes de l'article L. 521-3 du code du travail : « *Pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, le salarié doit répondre aux conditions d'admission suivantes :*

1. *être chômeur involontaire ;*
8. *n'exerce pas la fonction de gérant, (...)*
9. *n'est pas titulaire d'une autorisation d'établissement ».*

Suivant les travaux parlementaires : « *Les points 8. et 9. qui sont ajoutés précisent qu'en principe aucune indemnité de chômage n'est due si le demandeur d'emploi est le gérant, l'administrateur-délégué, le responsable à la gestion journalière, un des administrateurs d'une société commerciale ou encore est le titulaire d'une autorisation d'établissement alors que ces faits peuvent avoir une répercussion sur la disponibilité du demandeur d'emploi d'accepter tout autre emploi approprié offert par l'ADEM.*

*Par exception à ce principe et pour favoriser l'entrepreneuriat, le salarié peut tout de même toucher l'indemnité de chômage complet si les revenus bruts qui découlent de ces activités sont inférieurs à 10 % du salaire de référence prévu à l'article L. 521-14, soit 10 pour cent du salaire servant de base au calcul de l'indemnité de chômage complet.*

*Pour éviter cependant que l'intéressé puisse cumuler intégralement l'indemnité de chômage complet avec des revenus en provenance de l'exercice de la fonction de gérant, d'administrateur, d'administrateur-délégué, de responsable à la gestion journalière ou encore de titulaire d'une autorisation d'établissement, le deuxième alinéa du point c) précise que les revenus qui découlent de cette activité sont considérés comme revenus accessoires.*

*En vertu du premier alinéa du premier paragraphe de l'article L. 521-18 de tels revenus sont compatibles avec l'indemnité de chômage complet pour autant qu'ils n'excèdent pas dix pour cent du salaire de référence visé à l'article L. 521-14, c'est-à-dire du montant qui sert de base à la détermination de l'indemnité de chômage complet. Au cas où ces revenus excèdent 10 % du salaire de référence, cette fraction est portée en déduction de l'indemnité de chômage.*

*Pour savoir si les revenus tirés de l'exercice de la fonction de gérant, d'administrateur, d'administrateur-délégué, de responsable à la gestion journalière ou encore de titulaire d'une autorisation d'établissement pendant la période de paiement des indemnités de chômage sont inférieurs au plafond autorisé, l'intéressé devra soumettre à l'Agence pour le développement de l'emploi les bulletins concernant l'impôt sur le revenu émis par l'Administration des contributions et qui se rapportent à cette période.*

*En cas de fausses déclarations, l'intéressé doit rembourser à l'Agence pour le développement pour l'emploi l'intégralité des indemnités de chômage perçues » (cf. Doc parl. N° 7086 de la loi du 8 avril 2018 portant modification du code du travail, doc. De dépôt, p.17).*

Pour vérifier si le chômeur détient une autorisation d'établissement et exerce, le cas échéant, une activité accessoire et touche éventuellement des revenus de ce fait, le formulaire à soumettre à l'ADEM renferme la question « *le demandeur d'emploi détient-il une autorisation de commerce/ d'établissement ?* »

Il ressort des pièces soumises à l'appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale et de l'aveu même de la partie intimée qu'au moment de la demande en obtention de chômage complet en date du 7 mars 2023, X a déclaré être gérant technique auprès de « *Autocars Schneider* ». Il a nié être titulaire d'une quelconque autorisation d'établissement.

Cependant, au moment de sa demande en obtention de l'indemnité de chômage complet, X était détenteur des autorisations d'établissement n°[...] depuis le 19 juin 2021. Ceci est corroboré par la lettre d'opposition du 15 juin 2023 adressée par X à l'attention de l'ADEM. Aux termes dudit courrier, il reconnaît être détenteur desdites autorisations. Il ajoute qu'il pensait qu'il n'était pas nécessaire de l'indiquer dans le cadre de sa demande tendant à l'obtention des indemnités de chômage complet. Entretemps, il aurait restitué lesdites autorisations au ministère de l'Economie.

Conformément au soutènement de la partie appelante, en niant détenir deux autorisations d'établissement par le fait de cocher la case « *Non* », X a fait une fausse déclaration, sans que soit exigé un élément intentionnel, l'article L. 527-3, alinéa 2 du code du travail, en disposant « *les indemnités indûment payées sur la base de déclarations fausses ou erronées sont à restituer* » est sans équivoque à ce sujet. Il n'appartient pas davantage à X de juger de l'opportunité de fournir les renseignements qui lui étaient demandés par l'ADEM.

Il est dès lors incontestable que la déclaration de X ne reflète pas la réalité alors qu'il n'a pas pu se méprendre sur l'obligation de renseigner, sur demande afférente expresse, l'ADEM sur l'existence des autorisations d'établissement dont il est titulaire.

C'est à juste titre que l'appelant relève, indépendamment encore de la fausse déclaration, que le fait pour X d'avoir fait annuler par la suite les autorisations d'établissement n'est pas de nature à dispenser des vérifications devant être opérées dans le cadre de l'article L. 521-1 du code du travail lors de l'introduction de la demande où l'intimé a été expressément invité d'indiquer s'il détient une autorisation d'établissement. Il s'agit, en

effet, d'une obligation d'information ayant pour but de vérifier si le chômeur exerce une activité commerciale accessoire pouvant limiter sa disponibilité sur le marché de l'emploi et/ou génère encore des revenus de ce chef.

L'argument que ces autorisations n'auraient pas généré de revenus n'est pas non plus pertinent, une telle distinction ou exclusion n'étant pas prévue par l'article L. 521-3 (9) du code du travail.

C'est dès lors à tort que la juridiction du premier degré s'est référée aux dispositions de l'article L. 521-18 (2) du code du travail suivant lesquelles « *le chômeur indemnisé est tenu en outre de déclarer aux bureaux de placement publics tous autres revenus généralement quelconques. Au cas où ces revenus dépassent le plafond de une fois et demie le salaire social minimum de référence, la partie de ces revenus dépassant le plafond précité est portée en déduction de l'indemnité de chômage complet* » pour retenir que l'ADEM disposait au moment de la demande de tous les éléments nécessaires pour statuer sur le montant de l'indemnité de chômage, X n'étant pas susceptible de rentrer dans la catégorie de personnes à revenus qui sont à déclarer selon l'article L. 521-18 du code du travail.

L'intimé invoque le principe de légitime confiance.

Eu égard aux contestations formelles de l'appelant, il appartient à l'intimé de démontrer que le principe invoqué n'a pas été respecté.

Le principe de la confiance légitime est d'application générale à toute administration de l'ETAT. Ce principe général du droit tend à ce que les règles juridiques ainsi que l'activité administrative soient empreintes de clarté et de prévisibilité, de manière qu'un administré puisse s'attendre à un comportement cohérent et constant de la part de l'administration dans l'application d'un même texte de l'ordonnancement juridique par rapport à une même situation administrative qui est la sienne.

Eu égard aux contestations formelles de l'appelant, l'affirmation de l'intimé suivant laquelle le fonctionnaire de l'ADEM lui aurait certifié de le contacter en cas de problème, reste à l'état de pure allégation.

En outre, tel que relevé à juste titre par l'appelant, l'ADEM ne va pas contacter un demandeur d'indemnité de chômage qu'il soupçonne de mensonges.

Le moyen soulevé laisse partant d'être fondé.

L'intimé estime aussi qu'une simple erreur commise quant aux autorisations d'établissement détenues au moment de remplir le formulaire ne pourrait, au vu du principe de proportionnalité, faire en sorte qu'il ne toucherait pas l'allocation de chômage.

Le principe de proportionnalité, inhérent au principe d'égalité devant la loi et ayant valeur constitutionnelle, fait référence à une règle fondamentale selon laquelle toute mesure prise par l'administration ou par les autorités publiques doit être appropriée, nécessaire et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

Si l'on traduit ce principe en matière de chômage, il en découle que tous les salariés se trouvant dans une situation identique doivent être traités de la même manière au niveau des sanctions.

Au vu des textes clairs de la loi, le salarié doit remplir plusieurs conditions pour être admis au bénéfice du chômage complet. Si une des conditions n'est pas remplie, ledit salarié ne peut pas prétendre au paiement de ladite indemnité.

Tel que relevé précédemment, X, en niant détenir des autorisations d'établissement, n'a pas rempli correctement le formulaire, aucun élément intentionnel n'étant requis et aucune appréciation de la gravité de l'erreur n'étant faite.

Au vu des développements précédents, la sanction à prononcer est la même pour tous les salariés se trouvant dans la même situation, à savoir de ne pas avoir droit à l'octroi d'une indemnité de chômage complet pour ne pas répondre à une des conditions d'admission déterminées à l'article L. 521-3 du code du travail.

L'appel de l'ETAT est dès lors fondé et, par réformation du jugement du Conseil arbitral du 13 septembre 2024 entrepris, il y a lieu de confirmer la décision de la CSR du 14 septembre 2023 laquelle 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 du 13 septembre 2024 entrepris,

dit que X n'a pas satisfait 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,

partant confirme la décision de la Commission spéciale de réexamen du 14 septembre 2023.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 26 mai 2025 par le Président Mylène REGENWETTER, en présence de Jean-Paul SINNER, secrétaire.

Le Président,

Le Secrétaire,