

GRAND-DUCHE DU LUXEMBOURG

No. du reg.: ADEM 2022/0016

No. : 2025/0214

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du trente octobre deux mille vingt-cinq

Composition:

Martine DISIVISCOUR, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	président ff
Françoise WAGENER, 1 ^{er} conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Antoine SCHAUS, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Pauline COSSA,	assesseur-employeur
Lita BORGES,	assesseur-assuré
Sandra KLAUNER,	secrétaire



ENTRE:

Société X, établie et ayant son siège social à [...],
appelante,
comparant par Maître Vincent ISITMEZ, avocat à la Cour, en remplacement de Maître Gérard SCHANK, avocat à la Cour, les deux 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 Tiffany DOSSOU, juriste à l'Agence pour le développement de l'emploi, demeurant à Luxembourg.

Les faits et rétroactes de l'affaire se trouvent exposés à suffisance de droit dans le jugement du Conseil arbitral de la sécurité sociale du 10 décembre 2021, les arrêts du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 25 avril 2022 et du 18 avril 2024 et l'arrêt de la Cour de cassation du 20 février 2025.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 22 septembre 2025, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître Vincent ISITMEZ, pour l'appelante, entendu en ses conclusions.

Tiffany DOSSOU, 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 :

Suite à la demande pour bénéficier du chômage partiel pour cause de force majeure Covid-19 introduite par la société à responsabilité SOCIÉTÉ X (ci-après SOCIÉTÉ X), celle-ci a touché une avance pour l'ensemble de son personnel, constitué de vingt-neuf ouvriers et de six employés, pour le mois de mars 2020 correspondant à un montant total de 55.994,22 euros.

Par décision du 25 novembre 2020, confirmant une décision préalable, la Commission spéciale de réexamen (ci-après la CSR) a décidé que la société SOCIÉTÉ X devait rembourser une partie de cette avance, à savoir le montant de 50.095 euros, correspondant à l'avance touchée pour ses vingt-neuf ouvriers.

Par jugement rendu le 10 décembre 2021, le Conseil arbitral de la sécurité sociale (ci-après le Conseil arbitral) a déclaré le recours introduit par la société SOCIÉTÉ X recevable mais non fondé.

Pour statuer en ce sens, le Conseil arbitral a constaté que la société SOCIÉTÉ X a versé les déclarations pour l'ensemble de son personnel pour le mois d'avril 2020 pour lesquelles il n'y aurait pas eu de problèmes avec l'avance et le décompte. Le Conseil arbitral a estimé que ce moyen n'était pas de nature à invalider la décision critiquée puisqu'il n'était pas établi à suffisance de droit si les déclarations nécessaires pour les vingt-neuf ouvriers pour le mois de mars 2020 ont été effectuées auprès du Centre commun de la sécurité sociale.

Par requête déposée le 31 janvier 2022 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, la société SOCIÉTÉ X a régulièrement interjeté appel contre le jugement rendu par le Conseil arbitral pour en demander la réformation.

Par arrêt du 25 avril 2022, le Conseil supérieur de la sécurité social a, avant tout autre progrès en cause, nommé Julien WINKIN, expert judiciaire, avec la mission de

« de décrire le mécanisme de transmission d'une demande de décompte par la voie du site internet de l'Etat <https://MyGuichet.lu>,

d'expliquer à quel moment les références 2020-A044-XXX et 2020-A044-YYY ont été générées,

de décrire la signification du fait que ces références ont été générées,

de préciser à quel moment et à travers quel mécanisme la demande de décompte peut être considérée comme ayant été valablement transmise à son destinataire,

de préciser par quel moyen l'expéditeur est informé que la demande de décompte a effectivement été transmise,

de dire si l'expéditeur dispose d'un moyen de vérifier si la demande de décompte a effectivement été transmise,

de vérifier si en l'espèce la demande de décompte ayant donné lieu à la référence 2020-A044-XXX a effectivement été transmise à travers le site <https://MyGuichet.lu> ».

L'expert judiciaire a déposé son rapport d'expertise et l'affaire a été fixée pour continuation des débats.

Dans son arrêt du 18 avril 2024, le Conseil supérieur de la sécurité sociale a rappelé qu'« *Il importe de renvoyer au contexte particulier de l'époque où, en état de crise dans le cadre de la pandémie Covid 19, l'ETAT avait d'urgence permis aux entreprises de demander des avances d'aides dans le cadre du chômage partiel. Aussi bien pour les demandes d'avances, que pour les demandes de décompte, les employeurs furent invités à faire les démarches afférentes via la plateforme « MyGuichet » et un formulaire afférent fut mis à disposition des demandeurs ».*

Il se dégage notamment de ce formulaire que le demandeur s'engage « *en cochant cette case, je certifie avoir compris que le versement de l'ADEM correspond à une avance qui risque d'être supérieure au montant du chômage partiel réellement dû. Je m'engage à faire un décompte mensuel détaillé après la fin du mois sur base duquel l'ADEM procédera au calcul du montant réellement dû. Je m'engage à rembourser sur première demande le trop-perçu ».*

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale a ensuite retenu qu' « *Il s'avère que dans la décision de l'ADEM du 8 septembre 2020, il est uniquement indiqué que vu le décompte reçu, renfermant six employés, l'avance fournie à la société Société X était trop élevée et la société fût invitée à rembourser le trop-perçu. Cette décision ne renferme aucune autre explication, motivation ou base légale, sauf à indiquer la base légale régissant la voie de recours devant la CSR.*

La CSR, saisie du recours de la société Société X, a, par décision du 25 novembre 2020, pris position comme suit :

« Attendu que la Commission spéciale de réexamen constate que la société Société X avait introduit une demande en obtention d'une subvention au titre du chômage partiel pour cause de force majeure COVID-19 pour le(s) mois de mars 2020 ;

Que moyennant le décompte du mois de mars 2020, les services de l'ADEM ont demandé à la partie requérante le remboursement de la subvention indûment touchée d'un montant de 50.095,00 EUR pour le mois de mars 2020 au motif que les données concernant le nombre des salariés, les heures de travail partiel ainsi que le montant des salaires touchés par le chômage partiel au cours de ce mois avaient bien été transmises via le site <https://MyGuichet.lu> en date du 4 juin 2020 à 11:09 heures, référence MyGuichet 2020-A044-YYY, ainsi que déclarées auprès du Centre Commun de la sécurité sociale mais que, toutefois, une rectification du décompte mentionné ci-dessus ne serait pas possible alors que l'ADEM se base exclusivement sur les données réellement transmises via le site <https://MyGuichet.lu> lors du traitement du décompte ainsi que sur celles déclarées auprès du Centre commun de la sécurité sociale par la partie requérante ;

Qu'il ressort des éléments du dossier ainsi que des pièces annexées à la demande de réexamen que la partie requérante avait généré une première demande de décompte de chômage partiel pour cas de force majeure Covid-19 pour le mois de mars 2020 via le site <https://MyGuichet.lu> en date du 4 juin 2020 à 10:55 heures, portant la référence MyGuichet : 2020-A044-XXX et annexée à la demande de réexamen, contenant un nombre des salariés déclarés significativement plus élevé que la demande de décompte générée le jour même à 11:09 portant la référence MyGuichet 2020-A044-YYY, mais que cette dernière avait omis de « transmettre » cette première demande décompte de chômage partiel pour le mois de mars 2020 (réf. : 2020-A044-XXX) ; Que la demande de remboursement faite par la directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi est dès lors conforme aux dispositions réglementaires et légales et instructions en vigueur ; qu'elle est justifiée et à maintenir ; ... ».

Pour retenir que l'ADEM est en droit de se baser exclusivement sur les données réellement transmises selon elle via le site <https://MyGuichet.lu>, la CSR se réfère aux « instructions du Centre commun de la sécurité sociale concernant les déclarations du chômage partiel en relation avec le Coronavirus publiées à l'adresse <https://ccss.public.lu/fr/actualites/2020/05/14.html> » justifiant également, d'après la CSR, qu'une rectification du décompte n'est plus possible, alors que la société Société X avait pourtant soumis à la CSR l'intégralité du décompte issu des deux demandes, à savoir celle générée le « 4 juin 2020 à 10:55 heures, portant la référence MyGuichet : 2020-A044-XXX » ainsi que celle du même jour « à 11:09 portant la référence MyGuichet : 2020-A044-YYY ».

Que la demande de remboursement faite par la directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi est dès lors conforme aux dispositions réglementaires et légales et instructions en vigueur ; qu'elle est justifiée et à maintenir ; ... ».

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale relève qu'en connaissance de cause que la société Société X a droit à l'indemnisation de l'ensemble de son personnel en chômage partiel au mois de mars 2020, soit trente-cinq personnes, et que cette Société X remis devant la CSR les décomptes portant les références précitées relatives aux salariés et aux employés qu'elle avait introduit via la plateforme MyGuichet.lu le 4 juin 2020, la CSR a refusé une rectification du décompte en invoquant une transmission incomplète du décompte non conforme à une instruction. Outre le fait que le mode de transmission exigé par l'ADEM ne repose donc sur aucune base légale, la société Société X a rapporté la preuve qu'elle s'était conformée aux exigences en introduisant les deux demandes de décompte le 4 juin 2020 respectivement à 10 :55 heures et à 11 :09 heures, fait non contesté, et que, pour une raison non autrement élucidée, des deux demandes introduites, seule une demande de décompte a été transmise à l'ADEM.

Indépendamment de la mesure d'investigation technique par expertise judiciaire, toujours est-il que la société Société X a rapporté la preuve d'une introduction de deux demandes de décompte par le biais de la plateforme MyGuichet.lu le 4 juin 2020 respectivement à 10 :55 et à 11 :09 heures. Face à ce fait avéré, la simple transmission incomplète à ce moment ne justifie pas que la CSR, saisie d'une demande en réexamen lors de laquelle la société Société X lui a soumis l'intégralité des demandes à la base de son décompte du mois de mars 2020, à savoir celle des six employés introduite et transmise, partant pris en considération par l'ADEM dans le décompte du mois de mars 2020, et celle introduite mais non transmise des vingt-neuf salariés de la Société X en chômage partiel au mois de mars 2020, refuse de la prendre en considération pour procéder à la rectification du décompte de l'appelante pour le mois de mars 2020 et c'est partant à tort qu'elle lui réclame de ce fait le trop-perçu des avances reçues ».

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale a ainsi réformé le jugement rendu le 10 décembre 2021 par le Conseil arbitral. Il a dit que c'est à tort que la CSR n'a pas procédé à la rectification du décompte du personnel de la société SOCIÉTÉ X au chômage partiel du mois de mars 2020, à savoir au total trente-cinq personnes, dont six employés et vingt-neuf ouvriers. C'est encore à tort que la CSR a confirmé, sur base d'un décompte non rectifié, la décision de l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après l'ADEM) de restituer les avances perçues. Le dossier a été renvoyé auprès de l'ADEM afin de procéder à la rectification du décompte du mois de mars 2020 pendant lequel trente-cinq personnes de la société SOCIÉTÉ X se trouvaient au chômage.

Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation déposé le 19 juin 2024 par l'ETAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (ci-après l'ETAT) au greffe de la Cour supérieure de Justice.

Le pourvoi en cassation était fondé sur trois moyens. En particulier, le troisième moyen a été tiré du refus d'application, sinon de la violation de la loi, sinon de la fausse interprétation de la règle de droit, en l'occurrence l'article L. 511-13 alinéa (4) du Code du travail.

La Cour de cassation, dans son arrêt du 20 février 2025, a cassé l'arrêt du 18 avril 2024 sur le troisième moyen, en statuant comme suit :

« Vu l'article L. 511-13, paragraphe 4, du Code du travail qui dispose

« Cette déclaration de créance, accompagnée des décomptes mensuels individuels, est à introduire auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi, sous peine de forclusion, dans les deux mois suivant le mois de survenance du chômage partiel. ».

En vertu de l'article 1 du règlement grand-ducal du 29 avril 2020 portant dérogation aux dispositions des articles L. 511-13 et L. 621-3 du Code du travail relatifs à la procédure en matière de chômage partiel, en vigueur jusqu'au 25 juin 2020, le délai de forclusion de l'article L. 511-13, paragraphe 4, a été porté pendant l'état de crise provoqué par la pandémie de Covid-19 à trois mois suivant le mois de survenance du chômage partiel.

Il incombe à la demanderesse en cassation, qui s'en prévaut, d'établir qu'elle a introduit sa déclaration de créance dans le délai légal.

Les juges d'appel ont constaté, sur base de leur appréciation souveraine des faits et éléments de preuve leur soumis, que la demande de décompte n'avait pas été transmise dans le délai légal.

En retenant que la CSR, qui avait reçu la demande de décompte après l'expiration du délai légal, aurait dû en tenir compte, les juges d'appel ont violé la disposition visée au moyen ».

Le Conseil supérieur de la sécurité sociale, autrement composé, est donc saisi de l'appel interjeté par la société SOCIÉTÉ X le 31 janvier 2022 contre le jugement du 10 décembre 2021 du Conseil arbitral qui a déclaré le recours introduit par la société SOCIÉTÉ X recevable mais non fondé.

Lors des plaidoiries en instance d'appel, la société SOCIÉTÉ X insiste sur le fait d'avoir communiqué le 4 juin 2020 deux demandes de décompte de chômage partiel pour le mois de mars 2020 pour l'ensemble de son personnel via la plateforme Myguichet.lu à l'ADEM.

Même si l'expert judiciaire nommé suivant arrêt du 25 avril 2022 n'avait pas été en mesure d'expliquer si l'absence de transmission de la demande de décompte concernant les vingt-neuf ouvriers provenait d'une erreur technique ou était due à une erreur humaine, il y aurait lieu de retenir que la demande de décompte litigieuse a été valablement générée. Partant, il y aurait lieu de conclure que ladite demande a été également transmise à l'ADEM, à l'instar de la demande de décompte relative aux six employés et des décomptes pour les mois d'avril à juin 2020.

L'appelante donne également à considérer qu'avant de lui allouer l'avance de chômage partiel pour son personnel, l'ADEM a vérifié le nombre de ses salariés. Ainsi, l'ADEM aurait pertinemment su que la société SOCIÉTÉ X emploie vingt-neuf ouvriers et six salariés au mois de mars 2020.

La société SOCIÉTÉ X estime que la partie adverse aurait ainsi été obligée de lui rappeler de réitérer sa demande de décompte pour l'ensemble de son personnel, conformément aux dispositions de l'article 1134 du Code civil, car l'ADEM ne pouvait ignorer qu'elle demandait l'aide pour l'ensemble de son personnel. L'ETAT n'aurait pas respecté son obligation de loyauté envers ses administrés, qui subiraient une atteinte à leur confiance légitime.

Partant, l'appelante conclut à la réformation du jugement entrepris.

La partie intimée conclut à la confirmation du jugement rendu le 10 décembre 2021 par le Conseil arbitral.

Contrairement aux affirmations adverses, la société SOCIÉTÉ X ne rapporterait toujours pas la preuve avoir valablement transmis la demande de décompte du mois de mars 2020 concernant ses vingt-neuf ouvriers à l'ADEM.

Aucun document ne prouverait que l'appelante aurait effectivement transmis sa demande de décompte du mois de mars 2020 concernant l'intégralité de son personnel à l'ADEM. Cette dernière n'aurait jamais reçu la demande de décompte du chômage partiel du mois de mars pour les vingt-neuf ouvriers.

Appréciation du Conseil supérieur de la sécurité sociale :

Les parties sont en désaccord quant à la transmission effective de la demande de décompte pour le chômage partiel du mois de mars 2020 pour les vingt-neuf ouvriers par la société SOCIÉTÉ X à l'ADEM.

A titre préliminaire, il convient de relever que les développements de la partie appelante quant au prétendu manquement de la part de la partie intimée à son obligation de loyauté, créant une insécurité juridique et une atteinte à la confiance légitime des administrés, ne peuvent plus faire l'objet d'une analyse par le Conseil supérieur de la sécurité sociale, car le Conseil supérieur de la sécurité sociale, autrement composé, a d'ores et déjà, par arrêt du 25 avril 2022, retenu qu'il ne saurait être reproché à l'ETAT d'avoir manqué à son obligation de conseil et d'orientation envers l'appelante pour ne pas lui avoir fourni une assistance personnalisée, de nature à détecter toute anomalie dans les documents qui lui étaient transmis.

Aux termes de l'article L. 511-13 du code du travail « ... (4) *Cette déclaration de créance, accompagnée des décomptes mensuels individuels, est à introduire auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi, sous peine de forclusion, dans les deux mois suivant le mois de survenance du chômage partiel.*

(5) En attendant la vérification des déclarations de créance et des décomptes, un acompte à valoir sur le montant de la subvention peut être payé ».

Suivant règlement grand-ducal du 19 avril 2020 portant dérogations aux dispositions des articles L. 511-13 et L. 621-3 du code du travail, le délai de forclusion a été porté pendant l'état de crise à trois mois.

Tel que d'ores et déjà rappelé par arrêt du 25 avril 2022, la charge de la preuve que la demande de décompte concernant les vingt-neuf ouvriers a effectivement été remise endéans le délai légal aux services compétents, incombe à la partie appelante.

L'ADEM reconnaît avoir reçu transmission de la demande de décompte portant la référence MyGuichet : 2020-A044-YYY concernant les six employés, mais conteste avoir reçu transmission de la demande de décompte de chômage partiel portant la référence MyGuichet : 2020-A044-XXX.

Il est constant en cause que la partie appelante a généré une première demande de décompte de chômage partiel pour cas de force majeure Covid-19 pour le mois de mars 2020 via le site MyGuichet.lu en date du 4 juin 2020 à 10:55 heures, portant la référence MyGuichet : 2020-A044-XXX concernant les vingt-neuf ouvriers et une deuxième demande de décompte générée le même jour à 11:09 portant la référence MyGuichet : 2020-A044-YYY concernant les six employés.

Suivant l'expert judiciaire nommé suivant arrêt du 25 avril 2022, « *si le statut d'une démarche dans l'espace privé de My.Guichet.lu est « en préparation », la demande n'a pas été envoyée à l'administration et le statut est « transmis », « fermé » ou « clôturé », ceci confirme la bonne réception respectivement le traitement d'une démarche par une administration. Les références sont donc générées lors de la création de la démarche. L'existence d'un numéro de référence ne signifie pas que la démarche est terminée, par conséquent, une démarche peut avoir un numéro de référence sans pour autant avoir été transmise à l'administration* ».

L'expert judiciaire conclut que « *je peux toutefois confirmer que l'existence d'un numéro de référence n'est pas une preuve de transmission, cette preuve est à la disposition de la société Société X Sàrl* ».

Le fait que le numéro de référence MyGuichet : 2020-A044-XXX a été généré pour la demande de décompte de chômage partiel concernant vingt-neuf ouvriers, ne démontre ainsi pas que cette demande de décompte a effectivement été transmise aux services compétents de l'ADEM en date du 4 juin 2020.

Il ne ressort d'aucun autre élément du dossier que la demande de décompte de chômage partiel concernant vingt-neuf ouvriers pour le mois de mars 2020 a été transmise à l'ADEM.

Face aux contestations récurrentes de la part de la partie intimée, et en dépit du fait que les demandes de décompte de chômage partiel pour l'ensemble du personnel concernant les mois d'avril à juin 2020 ont été transmises à l'ADEM et n'ont pas fait l'objet de contestations, la société SOCIÉTÉ X reste en défaut de prouver que la demande de décompte pour le mois de mars 2020 portant la référence MyGuichet : 2020-A044-XXX a effectivement été transmise aux services compétents de l'ADEM.

L'appelante reste ainsi en défaut de rapporter la preuve d'avoir soumis, conformément aux dispositions légales, la demande de décompte de chômage partiel portant la référence MyGuichet : 2020-A044-XXX aux services compétents de l'ETAT endéans le délai de forclusion de trois mois.

Il ressort des considérations précédentes que l'appel interjeté par la société SOCIÉTÉ X n'est pas fondé et il y a lieu de confirmer le jugement entrepris.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

statuant à la suite de l'arrêt n°32/2025 de la Cour de cassation du 20 février 2025,

statuant sur renvoi et en continuation de l'arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale du 25 avril 2022,

déclare l'appel non fondé,

confirme le jugement rendu le 10 décembre 2021 par le Conseil arbitral de la sécurité sociale.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 30 octobre 2025 par le Président du siège Martine DISIVISCOUR, en présence de Sandra KLAUNER, secrétaire.

Le Président ff,

Le Secrétaire,