

Quel accès à la justice pour les usagers du service public de l'emploi ?

par Laure CAMAJI, Maître de conférences à l'Université Paris-Sud – IUT de Sceaux

PLAN

- I. L'évitement du juge
- II. Le chômeur à la recherche du juge compétent
- III. L'insuffisance des garanties procédurales

En dépit des nombreux dysfonctionnements du service public de l'emploi, peu de chômeurs agissent en justice pour mettre en cause les décisions et les pratiques de Pôle Emploi. Ce phénomène de non-recours aux droits ne tient pas seulement à la situation sociale et financière des demandeurs d'emploi (I). Il est aussi orchestré par le droit lui-même. En effet, l'accès des chômeurs à la justice est entravé à plusieurs titres. Tout d'abord, diverses procédures favorisent le traitement non juridictionnel des litiges. Dans le contexte particulier de fonctionnement du service public de l'emploi, ce choix du législateur conduit à organiser l'évitement du juge (I). De plus, la complexité des règles de compétence est telle que l'identification de la juridiction compétente est très difficile, tant pour le chômeur que pour le juge lui-même (II). Enfin, le chômeur est privé de garanties élémentaires de procédure qui lui permettraient de défendre efficacement ses droits face au service public de l'emploi (III).

I. L'évitement du juge

Tout chômeur souhaitant obtenir qu'un juge statue sur ses droits doit aujourd'hui disposer de trois vertus essentielles : la patience, la ténacité et la vigilance.

Le chômeur doit d'abord s'armer de patience. En effet, l'accès au juge n'est pas immédiat : un recours administratif préalable est obligatoire pour contester la plupart des décisions qui lui sont défavorables. Cette phase précontentieuse est imposée à l'usager qui souhaite contester une cessation d'inscription, un changement de catégorie ou une radiation de la liste des demandeurs d'emploi (2), une suspension ou une suppression de son allocation-chômage (3) ainsi qu'une réclamation par Pôle Emploi d'un trop-perçu (4). Pendant le temps de l'examen de son recours préalable, le chômeur devra trouver les moyens financiers et moraux de survivre. En effet, les recours contre les décisions de radiation et d'exclusion du revenu de

remplacement n'étant pas suspensifs, ces décisions sont effectives dès leur prononciation, de sorte que le chômeur est privé de sa principale source de revenu pendant le délai d'examen de son recours. Ce temps peut être long : une décision implicite de rejet ne naît du silence gardé par l'administration qu'au terme d'un délai de deux mois en cas de radiation (5) et de quatre mois en cas d'exclusion de l'allocation-chômage (6).

En tant que telle, cette phase précontentieuse n'est pas nécessairement condamnable. Elle permet à l'auteur de la décision de rectifier les erreurs matérielles et juridiques qu'il a pu commettre. Elle participe ainsi du désencombrement des tribunaux (7). En ce sens, il peut être soutenu que le recours administratif préalable conforte l'accès au juge en réservant un traitement juridictionnel aux seuls litiges qui le méritent (8). Cependant, dans le

(1) Sur le non-recours aux droits sociaux, voir not. Odenore, *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte, 2012 ; D. Roman, « Les enjeux juridiques du non-recours aux droits », RDSS 2012.603.

(2) Ces décisions relèvent de la compétence du directeur régional de Pôle Emploi. Le recours préalable doit être formé devant lui (art. R. 5412-8 C. trav. et spécialement art. R. 5411-18 C. trav. pour la cessation d'inscription et le changement de catégorie).

(3) Ces décisions relèvent de la compétence du préfet. Le recours préalable doit être formé devant lui (art. R. 5426-11 C. trav.).

(4) Le recours doit être formé devant le directeur général de Pôle Emploi (art. R. 5426-19 C. trav.).

(5) Art. R. 421-2 du Code de justice administrative.

(6) Art. R. 5426-13 C. trav.

(7) M. Courtin, « Les recours précontentieux : une voie de désengorgement des tribunaux administratifs », Gaz. Pal., 1987.I, doct., p.467 ; A. Ciaudo, « Le recours administratif préalable obligatoire, un obstacle à l'accès au juge ? », in V. Donier, B. Laperou-Schneider (dir.), *L'accès au juge. Recherche sur l'effectivité d'un droit*, Bruylant, 2013, p. 826.

(8) A. Claeys, *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse, dactyl., Poitiers, 2005, p. 318, cité par A. Ciaudo, préc.

contexte particulier du fonctionnement du service public de l'emploi, une autre conclusion s'impose : en matière de chômage, le droit organise l'évitement du juge, et le chômeur qui souhaite accéder au juge doit non seulement s'armer de patience, mais également faire preuve de ténacité.

La procédure de remboursement des indus est emblématique de cette mise à l'écart du juge. Lorsque Pôle Emploi constate un trop-perçu et notifie une demande de remboursement à l'allocataire, ce dernier ne peut pas contester l'indu directement devant le juge. Il doit exercer un recours préalable devant le directeur général de Pôle Emploi. Or, cette phase précontentieuse n'a pas seulement pour effet de retarder la saisine du juge et le débat contradictoire sur l'existence de l'indu. Dans bien des cas, elle transforme également l'objet de la demande en justice de l'allocataire. En effet, Pôle Emploi dispose du pouvoir de procéder au remboursement des trop-perçus par retenue sur les prestations à venir (9). Bien que des garde-fous soient prévus par la réglementation afin de prévenir les retenues injustifiées, ils se révèlent inefficaces dans les faits. Ainsi, en principe, la retenue sur les allocations-chômage doit être limitée à un certain montant (10). En dépit du fait que ces règles soient rappelées dans une instruction nationale de Pôle Emploi depuis 2011 (11), elles sont souvent violées en pratique (12). De même, les retenues effectuées sur les allocations de solidarité (13) ne sont théoriquement autorisées qu'en l'absence de contestation de l'indu par le chômeur (14). En principe, Pôle Emploi ne peut donc pas opérer de retenue si l'allocataire s'y oppose par la voie d'une contestation devant le directeur général de Pôle Emploi. Cependant, « en pratique, Pôle Emploi ignore cette nuance, obligeant le demandeur d'emploi à saisir le Président du Tribunal de grande instance en référé pour que soit fait injonction à l'institution de cesser les prélèvements, et obtenir la restitution des sommes déjà ponctionnées » (15). Les indus

concernant les allocations d'assurance-chômage suivent un régime juridique encore moins favorable : la réglementation ne prévoit pas la suspension de la retenue en cas de contestation de l'indu par le chômeur. Un recours gracieux est ouvert à l'allocataire dans un délai d'un mois (16), mais il ne revêt pas de caractère suspensif, de sorte que Pôle Emploi peut retenir le montant qu'il a lui-même calculé dès qu'il constate l'indu.

En somme, Pôle Emploi peut, en droit ou en fait, procéder à ces retenues sans que l'indu soit réellement prouvé et débattu de manière contradictoire. Comme le souligne un auteur, les voies de recours précontentieuses s'avèrent illusoire, car « dans l'intermédiaire, Pôle Emploi aura, en quelques mois, recouvré tout ou partie de la somme qu'elle estime lui être due » (17). Privé de tout moyen de faire obstacle aux retenues sur les prestations à venir, le chômeur est condamné à attendre la décision rendue sur recours gracieux pour pouvoir exercer un recours en justice. Ce recours n'aura plus uniquement pour objet de contester l'indu : il portera également sur la récupération des sommes retenues de manière abusive par Pôle Emploi. Cette situation est d'autant plus choquante que de nombreux indus sont générés par le (dys) fonctionnement de l'institution elle-même, ainsi que par le manque d'information des chômeurs (18).

Patient, tenace, le chômeur doit également être vigilant : dans certains cas, les conditions pour agir en justice sont si strictes qu'elles réclament de la part du chômeur une réaction rapide et avisée. En témoignent les effets du pouvoir récemment conféré par le législateur à Pôle Emploi d'émettre une « contrainte » (19). Cette procédure permet à l'institution d'obtenir le remboursement forcé d'un indu par la saisie des biens personnels de l'allocataire (20). L'évitement du juge est maximal, car ce pouvoir dispense Pôle Emploi de recourir au juge pour recouvrer ces créances. Le chômeur dispose de la faculté de faire opposition à

(9) Les règles du Code du travail relatives à la saisie des sommes dues à titre de rémunération sont applicables aux allocations d'assurance-chômage (art. L.5428-1 C. trav.). Des règles particulières (art. R.5428-18 et s. C. trav.) sont applicables aux allocations du fonds de solidarité (ASS et allocation de fin de formation, notamment) et aux allocations d'État versées par Pôle Emploi (ATA, notamment).

(10) La retenue est limitée à la quotité saisissable (cf. les règles Code du travail relatives à la saisie des sommes dues à titre de rémunération) et, en cas de prélèvement sur l'allocation de solidarité spécifique et sur l'allocation temporaire d'attente, elle est limitée à 20 % du montant de la prestation (art. R.5426-18 C. trav.).

(11) PE CSP 2011. 207.

(12) Ces pratiques abusives font l'objet de nombreuses réclamations auprès du Médiateur national de Pôle Emploi. Ce dernier rappelle, dans son rapport de 2013, la vigilance particulière que l'institution devrait apporter à cette problématique.

(13) On vise ici les allocations versées par Pôle Emploi pour le compte de l'État et du fonds de solidarité (notamment l'ASS, l'ATA et l'allocation de fin de formation).

(14) Art. R. 5426-18 C. trav.

(15) F. Hennequin, « Indemnisation du chômage : passer de l'insécurité juridique à la « flexicurité » », RDSS 2014.662.

(16) Article 27 du règlement général annexé à la convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage.

(17) F. Hennequin, préc.

(18) Un rapport spécifique du Médiateur de Pôle Emploi sur les indus, publié en juillet 2013, indique que de nombreux indus découlent d'erreurs de calculs dans les droits des allocataires et sont ainsi injustifiés. Ces erreurs sont provoquées, notamment, par la complexité de la convention d'assurance-chômage sur l'activité réduite, l'insuffisance de la formation des agents de Pôle Emploi à l'indemnisation et l'inadaptation du système informatique. Voir sur ce point F. Hennequin, préc.

(19) Art. L. 2426-8-2 et R. 5426-20 et s. C. trav.

(20) Elle concerne uniquement les titulaires d'allocations de solidarité (ASS et ATA, notamment). En d'autres termes, elle vise les citoyens les plus démunis.

la contrainte en exerçant une action devant le juge administratif. Cependant, le délai d'action est extrêmement court : à défaut d'une opposition exercée dans les quinze jours, la créance de Pôle Emploi ne pourra plus être contestée ni dans son principe, ni dans son montant, la contrainte comportant tous les effets d'un jugement et conférant le bénéfice de l'hypothèque judiciaire. De surcroît, le ministère d'avocat est obligatoire (21).

Le chômeur devra également être vigilant à ne pas confondre les voies de recours contentieuses et non contentieuses. Deux recours non-contentieux sont ouverts à l'utilisateur : il peut déposer une réclamation auprès du Médiateur régional de Pôle Emploi (22) et, dans certains cas, agir devant l'instance paritaire régionale (23). Or, en pratique, il n'est pas rare de constater que les usagers sont incités à utiliser ces voies de recours, sans que leur soit conseillée, ou même mentionnée, par l'agent de Pôle Emploi la nécessité d'engager en parallèle une procédure contentieuse. Les informations disponibles sur le site internet de Pôle Emploi en témoignent : aucune mention n'est faite du caractère gracieux de ces réclamations et de l'existence des voies de recours contentieux. Ainsi, le risque est grand que l'utilisateur n'engage pas la procédure contentieuse dans les délais et qu'il voit son action prescrite. Cette situation peut notamment concerner les usagers contestant un trop-perçu : ils peuvent légitimement penser que la demande de remise de dette exercée devant l'IPR a également pour objet de contester l'indu. Il pourrait être objecté que la possibilité d'exercer un recours contentieux est mentionnée dans le courrier informant l'utilisateur de la décision (cette absence de mention rend d'ailleurs le délai de prescription inopposable à l'utilisateur). Cependant, comme le relève un auteur, « la renonciation du chômeur à ses droits (placement, indemnisation) [...] peut avoir été causée par un défaut d'information du chômeur sur l'étendue et la nature de ses droits » (24). Dès lors, la seule mention écrite de la possibilité d'un recours contentieux ne saurait caractériser l'exécution de l'obligation d'information

et de conseil à laquelle est tenu Pôle Emploi (25). Cette obligation implique, à tout le moins, que l'objet et la portée des différentes voies de recours soient clairement exposés à l'utilisateur. De même, en vertu de cette obligation, la juridiction compétente devrait être indiquée sur le courrier notifiant la décision. Dans le même sens, la responsabilité civile de Pôle Emploi semble pouvoir être engagée dans le cas où il serait conseillé à l'utilisateur de déposer une réclamation auprès du Médiateur ou de l'IPR, sans précision de la nécessité d'engager un recours contentieux en parallèle.

En conclusion, plusieurs dispositifs juridiques se conjuguent pour éviter l'intervention du juge dans les litiges opposant le chômeur au service public de l'emploi. Au-delà de la privation individuelle de droits que cette situation est susceptible d'engendrer pour les chômeurs, il faut signaler un autre enjeu d'envergure : cet évitement du juge permet, sans doute, au service public de l'emploi de régler les litiges individuels sans réellement interroger et remettre en cause sa propre interprétation du droit du chômage. En effet, le champ juridique du chômage se caractérise par une réglementation peu diserte sur les droits des chômeurs, alors même qu'en leur qualité d'utilisateurs du service public de l'emploi, de travailleurs et de citoyens, ils sont titulaires de droits subjectifs qui s'enracinent dans des droits fondamentaux (26). Cette absence de formulation des droits des chômeurs par le pouvoir normateur confère à Pôle Emploi le soin de les déterminer dans le cadre de son activité quotidienne. Au fil des années, de manière plus ou moins ordonnée, les agences Pôle Emploi ont ainsi développé un ensemble de pratiques formant une doctrine d'interprétation des textes légaux et réglementaires. Or, certaines de ces pratiques sont sans doute contraires à la réglementation. Toutefois, en l'absence de contentieux de masse porté devant les juridictions, le bien-fondé de ces pratiques n'est pas contrôlé par le juge. Le Médiateur national de Pôle Emploi en fait lui-même état à propos des radiations dans un rapport en date de janvier 2013. Il pointe, notamment, l'amalgame

(21) Art. R.5426-22 C. trav. Dans un avis récent, le Conseil d'État confirme la compétence de la juridiction administrative et se prononce en faveur de l'obligation du ministère d'avocat (cette dernière solution est fort contestable, en l'absence de précision du texte réglementaire. Cf. avis du Conseil d'État du 25 novembre 2013 n°369051, n. M. Touzeil-Davina, « Du contentieux, avec obligation de ministère d'avocat, d'oppositions contre les contraintes formées par Pôle Emploi », JCP G. 2013, n°50, p.2283).

(22) Aucun texte légal ou réglementaire ne régit la saisine du Médiateur régional de Pôle Emploi. Toute réclamation peut lui être soumise.

(23) L'organisation des IPR est régie par les articles L.5312-10, R. 5312-28 et R. 5312-29 du Code du travail. Leur compétence est régie par l'article 48 du règlement général annexé à la convention d'assurance-chômage du 14 mai 2014 et l'accord d'application n°12. L'accord d'application mentionne plusieurs cas dans

lesquels l'IPR est compétente : conséquence sur l'indemnisation du départ volontaire d'un emploi précédemment occupé, appréciation des rémunérations majorées, appréciation de certaines conditions d'ouverture de droits, maintien du versement des prestations, remises des allocations et prestations indûment perçues.

(24) C. Willmann, « La renonciation du chômeur : entre tolérance/ignorance et interdiction/sanction », RDSS 2012.657.

(25) Cass. Soc. 8 févr. 2012, n°10-30.892, Droit ouvrier 2012.614, obs. L. Camaji.

(26) É. Videcoq, « Le chômeur en rupture de protections : des voies et moyens d'activer les droits des privés d'emploi », RDSS 2014.650 ; F. Hennequin, « Indemnisation du chômage : passer de l'insécurité juridique à la "flexicurité" », RDSS 2014.66 ; L. Camaji, « Les droits du chômeur, usager du service public de l'emploi », Droit ouvrier fév. 2013, p. 65.

entre un refus de répondre à une convocation et une simple absence à l'entretien, la grande marge de manœuvre dont usent les directeurs d'agence dans la détermination des sanctions, la pratique des radiations suite à l'absence à un entretien téléphonique, le problème du consentement à l'usage des courriers dématérialisés et l'interprétation restrictive des motifs d'absence légitimes. Dans ce contexte, l'intervention du juge devient impérieuse : au-delà du

traitement des litiges individuels, il s'agit de statuer sur ces pratiques et de formuler explicitement les droits des usagers du service public de l'emploi.

Garantir l'accès des chômeurs à la justice réclame, en outre, qu'ils puissent identifier le juge compétent pour leur litige. Or, les règles de compétence juridictionnelles étant complexes en matière de chômage, le justiciable peine à déterminer la juridiction qu'il doit saisir.

II. Le chômeur à la recherche du juge compétent

Le contentieux du chômage est aujourd'hui écartelé entre les juridictions de l'ordre judiciaire et celles de l'ordre administratif. Cette dualité est un héritage de l'ancienne organisation du service public de l'emploi. En effet, avant la fusion des ANPE et des Assedic au sein des agences Pôle Emploi, les juridictions administratives avaient compétence pour connaître des litiges concernant les décisions préfectorales d'exclusion du revenu de remplacement (27), du contentieux des allocations de solidarité (allocations de solidarité spécifique et allocation temporaire d'attente, notamment) (28), ainsi que des décisions de l'ANPE relatives au suivi et au placement des chômeurs. Quant au contentieux de l'indemnisation d'assurance-chômage, il relevait des juridictions judiciaires, cette activité étant gérée par les Assedic pour le compte de l'Unédic (29).

La création de Pôle Emploi en 2008 était l'occasion de simplifier l'accès du chômeur au juge : le législateur aurait pu confier l'ensemble du contentieux du chômage à une même juridiction. Cet enjeu avait été évoqué lors des débats parlementaires (30). Cependant, les compétences juridictionnelles n'ont finalement pas été réorganisées, et une disposition légale a été adoptée pour maintenir le *statu quo* (31) (l'article L. 5312-2 du Code du travail). Ainsi, le contentieux demeure éclaté entre les deux ordres juridic-

tionnels, à charge pour le justiciable de comprendre les règles complexes qui régissent la compétence juridictionnelle. Le juge judiciaire reste compétent pour connaître des décisions relatives aux allocations d'assurance-chômage (attribution, refus, erreurs de calcul, trop-perçus, interruptions de paiement, notamment). Le juge administratif continue d'être saisi des litiges relatifs aux allocations incombant à l'État (attribution, refus, erreurs de calcul, trop-perçus, interruptions de paiement liés à l'allocation de solidarité spécifique et l'allocation temporaire d'attente, notamment), du contentieux ayant trait aux activités de suivi et d'accompagnement de Pôle Emploi (inscription, changement de catégorie et radiation de la liste des demandeurs d'emploi, refus de formation, défaut d'accompagnement, etc.), ainsi que du contentieux des décisions préfectorales d'exclusion du revenu de remplacement.

Ce maquis juridictionnel constitue assurément un obstacle supplémentaire à l'accès du chômeur à la justice. Décourageant le justiciable, il induit également en erreur les juges eux-mêmes, entraînant la saisine du Tribunal des conflits pour régler des conflits négatifs de compétence (32). Plus encore, la disposition légale de *statu quo* étant particulièrement absconse, la compétence juridictionnelle demeure incertaine dans certains cas et nécessite

(27) Cette compétence était justifiée en raison de la nature publique de l'institution à l'origine de la décision contestée (X. Prétot, La répartition des compétences juridictionnelles en matière d'indemnisation du chômage », RDSS 1998.403).

(28) Les Assedic en assuraient la gestion pour le compte de l'État et du fonds de solidarité (CE 21 nov.1986, M. Osunsammi, RDSS 1987.535, chron. X. Prétot).

(29) Voir, par exemple, Cass. Soc. 9 fév. 1994, RJS 3/92 n°291 ; X. Prétot, « La répartition des compétences juridictionnelles en matière d'indemnisation du chômage », préc. ; J.-P. Domergue : « Le droit du chômage ou du non-emploi », Droit Social 1997.463.

(30) Voir L. Camaji, « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations », Droit Social 2010.666. L'avantage aurait été double : d'une part, unifier le contentieux relatif aux allocations d'assurance-chômage, lequel est éclaté selon qu'il est question de l'attribution de la prestation ou de sa suppression à titre de sanction ; d'autre part, unifier l'ensemble du contentieux du chômage, le choix des juridictions administratives étant

cohérent avec la situation d'usager du service public dans laquelle se trouve le chômeur face à Pôle Emploi.

(31) Article L. 5312-2 C. trav. : « *les litiges relatifs aux prestations dont le service est assuré par l'institution, pour le compte de l'organisme chargé de la gestion du régime d'assurance chômage, de l'État ou du Fonds de solidarité prévu à l'article L. 5423-24 sont soumis au régime contentieux qui leur était applicable antérieurement à la création de cette institution* ». La rédaction de l'article pouvant prêter à confusion, il faut préciser qu'est en cause le contentieux de l'attribution et du paiement des prestations, les décisions d'exclusion du revenu de remplacement étant de la compétence de l'administration. Voir sur ce point Y. Rousseau, « Sur la fusion de l'ANPE et des Assedic », Droit Social 2008.151.

(32) En témoigne une récente décision à propos du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente, T. confl. 7 avr. 2014, n°3946, RJS 6/14, n°510. Plus largement, voir T. Tauran, « La jurisprudence du Tribunal des conflits et le contentieux de la sécurité sociale », RDSS 2014.720.

l'interprétation des Hautes juridictions (33). Une telle complexité devrait, à tout le moins, imposer à Pôle Emploi et au préfet, dans le cadre de leur obligation d'information, de préciser la juridiction compétente dans le courrier de notification de leur décision.

Ainsi, garantir l'accès des chômeurs à la justice exigerait de regrouper l'ensemble du contentieux du chômage devant une juridiction unique. En ce sens,

III. L'insuffisance des garanties procédurales

Les garanties de procédure sont essentielles pour sauvegarder le droit fondamental des chômeurs d'agir en justice. Or, ces garanties ont été progressivement réduites, voire supprimées, depuis plusieurs années.

Il en est ainsi dans le cadre des procédures internes préalable à la prise de décision. Ainsi, la mention du droit d'être entendu et d'être accompagné par la personne de son choix avant l'exclusion du revenu de remplacement a été supprimée par la loi du 13 février 2008 créant Pôle Emploi (35). Seules les observations écrites restent expressément prévues par une disposition réglementaire. Il en est de même du droit d'être entendu par une commission tripartite, qui a été restreint par un décret de 2008 (36). En cas de radiation, le délai accordé à l'usager pour présenter ses observations écrites a été réduit de 15 jours à 10 jours par une instruction interne de Pôle Emploi du 10 décembre 2012 (37). Cette dernière restriction mérite particulièrement d'être soulignée. Elle illustre bien les effets d'une absence d'intervention du pouvoir normateur en matière de chômage : elle confère à Pôle Emploi un pouvoir important pour déterminer les droits et garanties des chômeurs.

la fondation d'un ordre juridictionnel social permettrait de prendre en charge les irréductibles spécificités du contentieux social, ainsi que le soutiennent aujourd'hui de nombreux acteurs (34).

Un dernier obstacle à l'accès à la justice mérite d'être soulevé : quel que soit le recours exercé, le chômeur ne bénéficie d'aucune véritable garantie de procédure.

Les garanties dont disposent les usagers dans l'exercice des recours précontentieux ont également fait l'objet de restrictions. Ainsi, le préfet et le directeur de l'agence Pôle Emploi n'ont plus la possibilité de soumettre pour avis le recours gracieux qui leur est adressé à une commission départementale tripartite (38). Dans le même mouvement, des possibilités de recours hiérarchiques et d'audition ont été supprimées pour le titulaire de l'allocation de solidarité spécifique (39).

En somme, dans le cadre des procédures internes, l'usager du service public de l'emploi est laissé seul face à Pôle Emploi et au préfet. Pourtant, le chômeur a bien le droit d'être entendu, d'être assisté par un conseil et d'être représenté par un mandataire de son choix lorsque l'administration entend prendre une décision à son encontre. En effet, bien qu'aucune disposition spéciale du Code du travail ne le précise (40), ce droit est proclamé par l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration. Cette disposition légale s'applique, sans aucun doute, à l'usager du service public de l'emploi,

(33) Le juge judiciaire demeure compétent pour les litiges opposant Pôle Emploi à l'agent d'une collectivité territoriale ayant adhéré au régime d'assurance (CE, 16 févr. 2011, n° 341748) ; un litige relatif à une prestation créée par Pôle emploi dans le cadre de sa mission propre de service public relève de la compétence du juge administratif (T. confl. 9 déc. 2013, n° 3924, RJS 2/14, n° 157).

(34) Revendication portée par la CGT, la création d'un ordre juridictionnel social est notamment soutenue par Yves Saint-Jours (*Éloge du droit social*, La Dispute, 2013, p. 151) et Pierre Joxe (*Soif de justice. Au secours des juridictions sociales*, Fayard, 2014, pp. 273 et s.).

(35) Article L. 5426-4, abrogé par la loi n° 2008-126 du 13 février 2008, art. 16-II 32°.

(36) Suppression du droit du chômeur d'être entendu par les services du préfet (R. 5426-8 C. trav., modifié par le décret n° 2008-1056 du 13 octobre 2008, seules les observations écrites sont désormais expressément prévues) et restriction du droit d'être entendu par la commission tripartite aux seuls projets de décisions de suppression du revenu de remplacement (article R. 5426-8 CT : précédemment, la consultation intervenait pour toute sanction supérieure à 2 mois, de sorte qu'elle incluait les cas de réduction de l'indemnisation). On pouvait douter de la légalité de ces dispositions réglementaires, l'article L. 5426-4 C. trav. (depuis

abrogé) prévoyant une procédure contradictoire au cours de laquelle le demandeur d'emploi a le droit d'être « entendu » et d'être « accompagné de la personne de son choix ». Toutefois, le Conseil d'État a rejeté la requête de la CGT-FO tendant à l'annulation du décret sur ces points et a relevé que les dispositions réglementaires n'excluaient pas la possibilité pour le demandeur d'emploi de « se faire assister par une personne de son choix pour présenter ses observations », comme le prévoit l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 (CE, 9 avr. 2010, CGT-FO, n° 323.246).

(37) Instr. PE n° 2012-166, 10 déc. 2012 ; A. Fabre : « « Du nouveau chez Pôle emploi : la radiation n'est désormais plus rétroactive », RDT 2013.106.

(38) R. 5412-8 modifié par le décret du 13 octobre 2008 et R. 5426-12 abrogé par le même décret.

(39) S'agissant du refus d'attribution et de renouvellement de l'allocation de solidarité spécifique, abrogation de la faculté de recours devant le préfet de région (R. 5423-7 C. trav. abrogé par le décret du 13 octobre 2008) ; concernant le refus de renouvellement de l'allocation de solidarité spécifique, suppression de la possibilité de saisine par l'allocataire d'une commission de recours à composition tripartite (R. 5423-10 abrogé par le même décret).

(40) C'était l'objet de l'article L. 5426-8 du Code du travail, abrogé par la loi du 13 février 2008.

comme le rappelle le Conseil d'État (41). Il en est de même des autres exigences procédurales communes à toutes les décisions administratives, telles que la motivation de la décision (prévue par l'article 1^{er} de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979) et l'exigence, outre la signature de son auteur, de la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci (article 4 de la loi n° 2000-3210 du 12 avril 2000). Le non-respect de ces garanties procédurales est susceptible d'entraîner l'annulation de la décision administrative, la procédure étant entachée d'irrégularité. Les juges du fond n'hésitent plus à retenir une telle solution dans des cas de radiation (42) et d'exclusion du revenu de remplacement (43). De l'aveu même du rapporteur public Bertrand Baillard, « *admettre l'opérance des moyens de légalité externe présente indéniablement l'intérêt, à la fois de censurer, certes formellement, mais avec un aspect didactique pour l'administration, une décision souffrant d'un vice de forme ou de procédure, et de prendre, sur le fond, la décision adéquate* » (44).

Lors de la phase contentieuse, les garanties procédurales du chômeur qui agit devant le juge administratif ont été considérablement amoindries par un décret du 13 août 2013, consacrant une véritable inégalité de traitement avec les autres justiciables. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2014, le contentieux social qui relève de la juridiction administrative est désormais jugé par un magistrat unique (45). Outre la suppression de la collégialité, le décret supprime la possibilité de faire appel de la décision du tribunal administratif (46). Enfin, le décret ajoute le contentieux Pôle Emploi à la liste des matières dans

lesquelles le président peut se dispenser de conclusions du rapporteur public (47).

Ce très sombre panorama de l'accès des chômeurs à la justice amène à formuler **trois propositions** générales en guise de conclusion. En premier lieu, **la création d'une juridiction sociale** est plus que souhaitable. Outre qu'elle permettrait l'identification de la juridiction compétente par le justiciable, elle conduirait sans doute le législateur à réintroduire les garanties de procédure qui ont été supprimées devant la juridiction administrative. En deuxième lieu, **la composition des instances internes à Pôle Emploi** (conseils d'administration, IPR, IPT) devrait être repensée pour être ouverte à des **représentants des chômeurs non constitués sous la forme syndicale**. Certaines associations accompagnant les chômeurs au quotidien ont, en effet, largement démontré leur légitimité à représenter et à assister les usagers dans leurs relations avec le service public de l'emploi. Enfin, on ne peut que plaider en faveur du **renforcement des droits syndicaux des chômeurs**. En effet, comme tous les travailleurs, les chômeurs sont titulaires du droit constitutionnel de se syndiquer et de défendre leurs droits et leurs intérêts par l'action syndicale. C'est pourquoi il nous semble essentiel que des **locaux syndicaux** soient réellement mis à disposition des usagers au sein des agences. La reconnaissance des droits des chômeurs passera par la voie judiciaire et par des actions de terrain. Pour cela, il est indispensable que les usagers puissent être accompagnés et défendus dans leurs relations avec le service public de l'emploi.

Laure Camaji

(41) CE, 9 avr. 2010, *CGT-FO*, n° 323.246. Il en résulte que le service public de l'emploi ne peut pas refuser d'auditionner un chômeur qui en fait la demande. Notamment, le service public de l'emploi ne peut pas se fonder sur les dispositions spéciales du code du travail pour s'opposer à la demande d'audition : les dispositions spéciales relatives au droit d'être auditionné devant une commission tripartite constituent une garantie procédurale supplémentaire pour le chômeur. Sur le fondement de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, le refus d'auditionner un chômeur qui en fait la demande constituerait une illégalité externe entachant la décision de nullité. Plus encore, le chômeur semble pouvoir être accompagné d'un avocat lors des auditions relatives à une radiation ou à une exclusion du revenu de remplacement. En effet, ces décisions ont un caractère de sanction, et le droit d'être accompagné par un avocat lors de l'audition semble être une garantie procédurale reconnue pour les décisions administratives ayant un caractère de sanction (voir en ce sens V. Tchen, *Ediction de l'acte administratif. Auteurs, forme, procédure*, Jurisclasseur Administratif, fasc. n°107-20, 2014, n°113).

(42) TA Lille 4 avr. 2012, n° 1005263, AJDA 2012.1596, rapp. B. Baillard : annulation d'une décision de radiation pour insuffisance de motivation (exigence de l'article 1^{er} de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979) et absence de mention du nom et du prénom de l'auteur de la décision (article 4 de la loi du 12 avril 2000).

(43) Dans une affaire récente (TA Montreuil 21 mai 2013, n° 1210599), le juge a sanctionné la violation des obligations procédurales spéciales du service public de l'emploi relatives au droit du chômeur d'être auditionné. En l'espèce, le chômeur avait

adressé ses observations écrites sous 10 jours mais il avait été privé, dans les faits, de la possibilité de consulter la commission tripartite, alors que les articles R. 5426-8 et R. 5426-9 du Code du travail lui en donnaient le droit. Le juge administratif a ordonné l'annulation de la décision préfectorale pour irrégularité de procédure, considérant que « *la possibilité d'adresser des observations écrites ne saurait constituer une garantie équivalente à la consultation par l'article R. 5426-9 du Code du travail à la seule initiative de l'intéressé* ». Par voie de conséquence, la Cour d'appel de Paris a annulé la décision du Tribunal d'instance d'Aulnay-sous-Bois qui avait condamné le chômeur à reverser la somme prétendument indue à Pôle Emploi (CA Paris, 10 avr. 2014, n° 12/14347). Tous mes remerciements à M^e Delphine d'Allivy Kelly pour la communication de ces décisions.

(44) B. Baillard, rapport sous TA Lille 4 avr. 2012, n° 1005263, AJDA 2012.1596.

(45) Le décret mentionne spécialement « *les litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi* » (art. R.222-13 CJA, modif. par décret n° 2013-730 du 13 août 2013).

(46) R. 811-1 CJA : « *Toutefois, le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort : 1° Sur les litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi, mentionnés à l'article R. 772-5, y compris le contentieux du droit au logement défini à l'article R. 778-1* ».

(47) R. 732-1-1 CJA.