

CHOMAGE – Convention d'assurance-chômage du 1^{er} janvier 2001 – Effet du PARE – Absence d'engagement de nature contractuelle de l'Assedic au regard des règles relatives à l'indemnisation.

COUR DE CASSATION (Ch. Soc.) 31 janvier 2007

Assedic Alpes-Provence contre L. et a.

Attendu que la convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, a institué un nouveau dispositif, dénommé plan d'aide au retour à l'emploi, qui mentionne les obligations des demandeurs d'emploi éligibles à l'indemnisation ainsi que les engagements de l'ANPE et de l'Unedic à leur égard ; que cette convention a été agréée par un arrêté du 4 mars 2000 ; qu'en raison d'une dégradation du marché de l'emploi ayant mis en difficulté le régime d'assurance chômage, les partenaires sociaux ont conclu, le 27 décembre 2002, un avenant n° 5 au règlement annexé à la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 dont l'article 5 réduit les durées d'indemnisation, un avenant n° 6 à cette convention dont l'article 8 stipule que l'avenant au règlement s'applique à tous les salariés involontairement privés d'emploi dont la fin du contrat de travail est postérieure au 31 décembre 2002 et une nouvelle convention d'assurance chômage, applicable au 1^{er} janvier 2004, dont l'article 10, alinéa 2, prévoit que les durées d'indemnisation des salariés involontairement privés d'emploi dont la fin de contrat de travail est antérieure au 1^{er} janvier 2003 sont converties, en fonction des durées visées à l'article 12 du règlement annexé, à compter du 1^{er} janvier 2004 ; que les avenants à la convention du 1^{er} janvier 2001 et à son règlement annexé et la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2004 ont fait l'objet d'arrêtés d'agrément du 5 février 2003 ; que, par une décision du 11 mai 2004, le Conseil d'Etat a annulé, sous réserve des actions contentieuses engagées à cette date contre les actes pris sur leur fondement, les dispositions des arrêtés agréant les accords modifiant la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 et l'arrêté agréant la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2004 ; que M. L. et trente-six autres salariés involontairement privés d'emploi, dont Mme F., ont saisi la juridiction civile, le 19 janvier 2004, antérieurement à la décision du Conseil d'Etat, d'une demande tendant à la condamnation de l'Unedic et de l'Assedic Alpes-Provence à maintenir le versement à leur profit de l'allocation d'aide au retour à l'emploi jusqu'au terme de la période d'indemnisation calculée conformément aux stipulations en vigueur à la date d'ouverture de leurs droits de la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 et à leur payer un rappel d'allocations à compter du 1^{er} janvier 2004 ;

Sur le moyen unique du pourvoi incident de Mme F. : (...)

Mais sur le premier moyen du pourvoi principal de l'UNEDIC et de l'Assedic Alpes-Provence :

Vu l'article 1^{er} de la convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage ;

Attendu que pour condamner l'Assedic Alpes-Provence à maintenir pour les bénéficiaires de l'allocation d'aide au retour à l'emploi le versement de cette prestation telle que fixée à la date à laquelle ils ont signé le Pare, avec rappel de l'arriéré à compter du 1^{er} janvier 2004, déclarer cette disposition opposable à l'Unedic et condamner l'Assedic Alpes-Provence et l'Unedic à payer à chacun des demandeurs une somme à titre de dommages-intérêts, l'arrêt retient que, nonobstant le cadre statutaire de l'assurance chômage défini par la loi et la convention d'assurance chômage, les partenaires ont entendu créer un dispositif nouveau individualisant les engagements envers l'Assedic des demandeurs d'emploi éligibles à l'allocation de retour à l'emploi et réciproquement, de sorte que l'Assedic qui a souscrit un engagement singulier à l'égard de chaque signataire du Pare a, en réduisant leurs droits ou en les supprimant à compter du 1^{er} janvier 2004, manqué à cet engagement et ainsi causé aux intéressés un préjudice ouvrant droit à réparation ;

Qu'en statuant ainsi, alors que le Pare signé par chacun des demandeurs d'emploi ne contenait aucun engagement de l'Assedic de leur verser l'allocation d'aide au retour à l'emploi pendant une durée déterminée et que le taux et la durée de leur indemnisation résultaient de décisions d'admission au bénéfice de cette allocation prononcées par l'Assedic, en application de l'article 36 du règlement annexé à la convention, la Cour d'appel a violé, par fausse application, l'article susvisé ;

PAR CES MOTIFS :

Casse et annule, sauf en ce qu'il a déclaré irrecevables, les demandes de Mme F. et de Mme Z., l'arrêt rendu le 9 septembre 2004, entre les parties, par la Cour d'appel d'Aix-en-Provence ; remet, en conséquence, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la Cour d'appel de Lyon pour statuer sur les autres points restant en litige ;

(M. Bouret, f.f. prés. – M. Chauviré, rapp. – M. Foerst, av. gén.)

Note.

1. La convention d'assurance-chômage du 1^{er} janvier 2001 (1) contenait nombre d'éléments dégradant la condition des travailleurs privés d'emploi ce qui provoqua divers contentieux (2). La réforme mise en œuvre par cette convention visait :

- d'une part à ne plus se limiter aux questions d'indemnisation pour s'emparer de la question du reclassement,
- d'autre part à promouvoir explicitement une contractualisation des rapports entre les institutions et les usagers sous l'impulsion d'un nouvel avatar du contractualisme (3).

(1) Philippe Martin : "Le droit au revenu de remplacement en question", Dr. Ouv. 2002 p. 99.

(2) CE 11 juillet 2001, Rec. CE p. 363 ; sur cet arrêt v. M. Bonnechère "La loi, la négociation collective et l'ordre public en droit du travail : quelques repères" Dr. Ouv. 2001

p. 411 spec. p.417. Egalement TGI Paris 2 juil. 2002, RJS 2002 n° 1161.

(3) A. Supiot : "La fonction anthropologique du droit", Esprit, fév. 2001, p. 151, et "La contractualisation de la société" intervention à l'Université de tous les savoirs, vol. 2, Odile Jacob, 2000.

2. L'opposition la plus spectaculaire, qui articula l'action syndicale – tout du moins de la CGT – et l'action juridique, fut celle du mouvement des recalculés. A son origine se trouve un durcissement supplémentaire, réalisé par voie d'avenant à ladite convention d'assurance-chômage, prenant effet le 1^{er} janvier 2004. Face à une dégradation accrue de leurs conditions d'indemnisation – voire la déchéance pure et simple de leurs droits –, de nombreux allocataires saisirent les tribunaux sur des fondements variables, principalement encadrement de l'application dans le temps des règles nouvelles ou illicéité de la remise en cause de situations contractuelles. L'un et l'autre fondement furent accueillis devant des juges du fond (4) (5) tandis que la doctrine se divisait sur l'existence (6) ou non (7) d'une contractualisation des relations.

3. La Cour d'appel d'Aix, en retenant que "*l'Assedic qui a souscrit un engagement singulier à l'égard de chaque signataire du Pare, a, en réduisant leurs droits ou en les supprimant à compter du 1^{er} janvier 2004, manqué à cet engagement*" (ci-dessus), a clairement admis le Pare au rang d'acte contractuel. Dès lors les conditions portées sur celui-ci constituaient des engagements, conformément d'ailleurs aux vœux des signataires de la convention.

4. Cette approche est fermement écartée par la Chambre sociale qui énonce : "*le Pare signé par chacun des demandeurs d'emploi ne contenait aucun engagement de l'Assedic de leur verser l'allocation d'aide au retour à l'emploi pendant une durée déterminée et que le taux et la durée de leur indemnisation résultaient de décisions d'admission au bénéfice de cette allocation prononcées par l'Assedic, en application de l'article 36 du règlement annexé à la convention*" (ci-dessus). C'est là rejeter toute approche contractuelle des dispositions issues de la convention et rappeler la situation statutaire qui prévaut, les organisations syndicales n'intervenant que dans le cadre fixé par le législateur et ne pouvant se substituer à lui. "*La figure contractuelle du Pare apparaît alors pour ce qu'elle est : un simple aménagement des obligations légales ou réglementaires et non pas une source distincte d'obligations dont le non-respect entraînerait des sanctions particulières*" (8). S'agissant d'un régime de protection sociale, certes conventionnel mais de base, cette conception est particulièrement légitime.

5. Toutefois pour y parvenir, les juges ont dû témoigner d'un effort de compréhension certain ; il suffit pour cela de rappeler le préambule de la convention soulignant "*l'utilité de contractualiser les engagements du demandeur d'emploi et du régime d'indemnisation*". L'interprétation adoptée ici par la Cour de cassation rejoint en tous points celle du Conseil d'Etat (9) dont on a pu relever qu'il avait trouvé "*une interprétation conciliatrice dont la teneur est peu convaincante, mais qui paradoxalement aboutit à donner partiellement raison aux requérants. (...) Elle permet ici au juge d'ignorer la logique nouvelle de la convention du 1^{er} janvier 2001 et l'existence d'un conflit de normes*" (10).

6. Quoiqu'il en soit cette affaire illustre, non sans paradoxe, les effets d'une individualisation mal maîtrisée des techniques de protection sociale. Ainsi que le relevait un auteur : "*En introduisant, avec le Plan de retour à l'emploi, la contractualisation des engagements réciproques du demandeur d'emploi et du régime d'assurance-chômage, les partenaires sociaux signataires de la convention du 1^{er} janvier 2001 ont de toute évidence enclenché une logique dont ils ne maîtrisaient pas tous les effets, notamment juridiques. Ce qu'ils auront appris à leurs dépens, c'est la réversibilité de la technique contractuelle.*" (11). En affirmant le caractère statutaire de l'assurance chômage la Cour de cassation a rendu une décision conforme à la conception française de la protection sociale. La tâche reste entière de se préoccuper des usagers de ce service public dont le sort ne peut servir de variable systématique d'ajustement à la situation économique du régime alors notamment que le financement de l'assurance chômage devrait être revu (12).

A. de S.

(4) Pour le premier : TGI Marseille 15 avr. 2004, Dr. Ouv. 2004 p. 320 n. V. Bonnin et Dr. Ouv. 2004 p. 397 spec. p. 402 n. P. Martin, Dr. Soc. 2004 p.541 n. A. Supiot ; confirmée par CA Aix (1^{re} civ.) 9 sept. 2004, RJS 2004 n° 1180 cette solution est infirmée par l'arrêt rapporté ci-dessus ; pour le deuxième fondement : TGI Paris 11 mai 2004 RJS 2004 n° 946, comm. P. Martin, Dr. Ouv. 2004 p. 397 spec. p. 402.

(5) L'argumentation reposant sur une intangibilité de droits acquis n'ayant pas recueilli beaucoup d'échos ; rapp. en matière d'intangibilité des droits à retraite liquidés : Civ. 2^{eme}, 25 oct. et 8 nov. 2006, Dr. Ouv. 2007 p. 222 n. F.S. ; Civ. 2^{eme}, 18 nov. et 16 sept. 2003, Dr. Ouv. 2004 p. 171 n. A. de S. (régime de base) ; Soc. 31 mai 2001 Bull. civ. V n° 200 ; Soc. 23 novembre 1999, Dr. Ouv. 2000 p. 41 n. P. Tillie, Dr. Soc. 2000,

p. 322, concl. P. de Caigny, D. 2000 p. 290 n. Y. Saint-Jours (régime complémentaire).

(6) A. Supiot "La valeur de la parole donnée" Dr. Soc. 2004 p. 541.

(7) P. Martin prec. ; V. Bonnin prec.

(8) V. Bonnin prec. spec. p. 317.

(9) CE 11 juillet 2001 prec.

(10) M. Bonnechère prec. ; X. Prétot renvoie à une "interprétation neutralisante", Dr. Soc. 2007 p. 405.

(11) Ph. Martin (2004) prec. p. 398.

(12) Repères revendicatifs CGT, fiche n° 24, Droit à l'indemnisation au chômage, disp. sur www.cgt.fr