

Les droits du chômeur, usager du service public de l'emploi ⁽¹⁾

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

I. Le droit à l'accompagnement du chômeur, déclinaison du droit à l'emploi

- A. Les fondements juridiques du droit à l'accompagnement du chômeur
- B. Le droit à l'emploi, une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 CJA

II. Les obligations de Pôle Emploi dans l'exercice de sa mission d'accompagnement des chômeurs

- A. La prestation d'accompagnement attendue de Pôle Emploi
- B. La prestation d'accompagnement au regard des moyens de Pôle Emploi et de l'autonomie des chômeurs dans leur recherche d'emploi

Les populations les plus vulnérables n'ont bien souvent que la voie de l'action en justice pour faire changer le regard que la société fait peser sur elles. Aussi, lorsqu'un chômeur en fin de droits se résout à saisir le juge administratif pour faire reconnaître l'insuffisance de l'accompagnement assuré par Pôle Emploi, son action témoigne à elle seule de la stigmatisation dont les chômeurs font l'objet (2) et de l'échec d'un service public. Le juge est alors sommé d'éclairer la zone d'ombre dans laquelle est plongée la condition juridique de la personne privée d'emploi : quels sont les droits du chômeur, usager du service public de l'emploi ?

L'histoire de cet homme est malheureusement banale : inscrit à Pôle Emploi depuis 2009, il tente par tous les moyens de retrouver un emploi. Il respecte les multiples obligations auxquelles il est astreint, mais constate qu'il est laissé seul dans sa recherche d'emploi. En trois ans, il n'a bénéficié que de trois rendez-vous. Pôle Emploi ne lui transmet que quelques offres d'emploi, alors que de nombreuses offres sont censées exister dans son secteur d'activité ; aucune formation ne lui est proposée, si bien qu'il finit par en faire la demande ; sans nouvelles de son conseiller, il tente à plusieurs reprises de le joindre mais en vain, notamment pour actualiser son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). En septembre 2012, il est en fin de droits. Son épouse est sous le coup d'une interdiction bancaire. Il reçoit des procès-verbaux d'huissiers de justice. Il se décide alors à agir devant le juge.

D'emblée, cette action présente une originalité. Alors que les recours en justice engagés par les chômeurs concernent le plus souvent des décisions privatives de droits (des décisions de réduction ou de suppression d'une allocation chômage (3), de refus d'inscription ou de radiation de la liste des demandeurs d'emploi (4), ou encore des décisions relatives à l'ouverture et au calcul des droits à indemnisation (5)), l'affaire rapportée dans ces lignes s'inscrit dans une toute autre perspective. Dans cette affaire, le chômeur assignait Pôle Emploi en justice afin de contester l'insuffisance de l'accompagnement dans sa recherche d'emploi. La finalité de l'action en justice était ainsi de faire reconnaître et respecter un droit dont il estimait pouvoir se prévaloir : son droit à l'accompagnement par le service public de l'emploi.

(1) L'auteur remercie Maîtres H. Masse-Dessen, G. Thouvenin et O. Coudray pour lui avoir permis de prendre connaissance du mémoire en défense présenté devant le Conseil d'Etat dans l'affaire rapportée.

(2) G. Herman (dir.), *Travail, chômage et stigmatisation. Une analyse psychosociale*, Bruxelles, De Boeck Supérieur « Économie, Société, Région », 2007.

(3) La décision étant prise par le préfet (R.5426-3 C. trav.), la juridiction compétente est le juge administratif. La nature de l'allocation (allocation d'assurance chômage ou allocation d'aide sociale) est indifférente.

(4) La décision étant prise par Pôle Emploi (R.5412-1 C. trav.), établissement public (L.5312-1 C. trav.), en sa qualité de gestionnaire du service public de l'emploi, le juge compétent est le juge administratif.

(5) La compétence juridictionnelle dépend de l'allocation en cause. Une décision concernant une allocation d'assurance chômage est susceptible de contestation devant le juge judiciaire (L.5312-12 C. trav.), tandis que celles relatives à une allocation d'aide sociale, servie pour le compte de l'Etat par Pôle Emploi, relèvera de la compétence du juge administratif. Voir Y. Rousseau, « Sur la fusion de l'ANPE et des Assedic », Dr. soc. 2008.151 ; *adde* nos développements, « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations », Dr. Soc. 2010.666.

C'est la première fois, à notre connaissance, que le juge français est saisi d'une telle demande. De manière totalement inédite, le tribunal administratif de Paris, statuant dans le cadre d'une procédure de référé-liberté, décide de faire droit à la demande du chômeur et enjoint Pôle Emploi d'assurer un véritable suivi (6). Ce jugement, on le comprend sans peine, a eu un écho retentissant dans les médias. Néanmoins le Conseil d'Etat, saisi en appel, a réformé ce jugement et a conclu qu'il n'y avait pas lieu à référé-liberté, la condition d'urgence n'étant pas satisfaite (7). Bien que la Haute juridiction rejette la requête du chômeur, cette dernière décision est loin de clore le débat juridique qui vient de s'entrouvrir. En effet, dans cette quête de reconnaissance du droit à l'accompagnement, plusieurs voies d'action sont à la disposition du chômeur. À côté du référé-liberté, choisi en l'espèce, la responsabilité pour faute de Pôle Emploi est susceptible d'être recherchée en cas d'insuffisance ou d'absence d'accompagnement. De plus, face à un refus d'accompagnement, le recours pour excès de pouvoir, ainsi que le référé-suspension, sont envisageables afin d'obtenir l'annulation (ou la suspension) de la décision de Pôle Emploi.

Ces différentes voies de recours méritent d'être examinées. Elles portent en elles un enjeu important pour la détermination de la condition juridique du chômeur. En effet, à travers elles, c'est un droit fondamental, le droit à l'emploi, qui « manifeste sa présence » (8). Quasiment absent des débats sur la qualité – ou l'efficacité – du service public de l'emploi, le droit à l'emploi est pourtant bel et bien en jeu dans la reconnaissance du droit à l'accompagnement du chômeur (I). Les obligations de Pôle Emploi sont encore largement méconnues. Mises en lumière, elles donnent corps au droit du chômeur à l'accompagnement, ou, dans le registre du service public, au droit de l'usager au fonctionnement normal du service public de l'emploi (II). La quête de reconnaissance de ce droit est ainsi animée d'une certaine idée de la condition juridique du chômeur : alors que cette dernière est aujourd'hui happée par les multiples obligations auxquelles le chômeur est soumis en tant que demandeur d'emploi, elle se place néanmoins fondamentalement dans l'orbite du droit à l'emploi.

I. Le droit à l'accompagnement du chômeur, déclinaison du droit à l'emploi

L'affaire rapportée dans ces lignes pointe bien la première difficulté à laquelle se heurte la protection du droit à l'accompagnement du chômeur : si la valeur normative de ce droit peut être démontrée (A), sa garantie juridictionnelle, ou sa justiciabilité (9), suscite en revanche davantage la discussion. La requête du chômeur en référé-liberté soulève cette question de manière frontale (10). C'est pourquoi la décision du tribunal administratif de Paris est particulièrement intéressante. Dans son ordonnance, le juge ouvre la possibilité au chômeur d'agir dans le cadre d'un référé-liberté à l'encontre de Pôle Emploi afin de contester l'accompagnement qui lui est proposé. Pour cela,

il rattache cette action au droit à l'emploi, auquel il confère la qualité de liberté fondamentale au sens de l'article 521-2 du Code de justice administrative. Par là même, il consacre une forme de justiciabilité du droit à l'accompagnement du chômeur et contribue à la « lutte pour le sens » (11) du droit à l'emploi (B).

A. Les fondements juridiques du droit à l'accompagnement du chômeur

Avant toute chose, il faut indiquer qu'à notre sens, le débat qui s'ouvre ne saurait véritablement concerner l'existence – ou plus exactement la découverte – de ce droit dans le système juridique français. Il ne fait guère de

(6) TA Paris, référé, ord. 11 sept. 2012, n° 1216080/9, reproduit ci-après p. 76 RJS 11/12 n° 895 ; RDT 2012.558, obs. A. Fabre ; D. 2012.2249, obs. B. Ines ; Procédures 2012, n° 11 p. 26, obs. S. Deygas.

(7) CE, ord. 4 oct. 2012, reproduit ci-après p. 77 ; SSL 2012, n° 1555 p. 11, obs. F. Champeaux.

(8) A. Jeammaud, M. Le Friant, « Du silence de l'arrêt SAT sur le droit à l'emploi », Dr. Soc. 2001.417.

(9) La justiciabilité d'un droit s'entend ici de « la capacité des tribunaux de connaître de l'allégation de leur violation par des victimes » (C. Nivard, *La justiciabilité des droits sociaux. Études de droit conventionnel européen*, Bruylant, 2012, introduction). Cette définition permet d'envisager la sollicitation de diverses normes par le juge, et non pas uniquement la capacité pour le juge de prendre appui sur la norme énonçant formellement ce

droit pour motiver sa décision de justice. Elle s'éloigne ainsi de la définition retenue par d'autres auteurs, qui rapportent la notion de justiciabilité à celle d'invocabilité d'un texte (voir par ex. J.-F. Akandji-Kombé, « De l'invocabilité des sources européennes et internationales du droit social devant le juge interne », Dr. Soc. 2012.1014). Cela dit, la justiciabilité d'un droit exige bien entendu l'invocabilité d'un texte, laquelle pose des difficultés lorsqu'il s'agit d'un droit social. Sur la justiciabilité des droits sociaux, voir D. Roman (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Pedone, 2012 et le site internet du programme de recherches <http://droits-sociaux.u-paris10.fr>

(10) Les autres voies d'action posent moins de difficultés sur ce point.

(11) A. Jeammaud, M. Le Friant, « L'incertain droit à l'emploi », Travail, genre et sociétés, 2/99, p. 29.

doute que le droit à l'emploi implique la mise en place d'un service de placement géré ou contrôlé par l'État, dont une des missions principales est l'accompagnement du chômeur dans sa recherche d'emploi. De nombreuses conventions internationales l'attestent, et des organisations internationales ne manquent pas de le souligner. Ainsi, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels garantit en son article 6 le « *droit au travail* » (12). Selon le Comité DESC, ce droit comprend « *le droit de bénéficier d'un système de protection garantissant à chaque travailleur l'accès à l'emploi* », dont la mise en œuvre dépend notamment de l'existence dans l'État-partie de « *services spécialisés ayant pour fonction d'aider et de soutenir les individus afin de leur permettre de trouver un emploi* » (13). De même, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce que « *toute personne a le droit d'accéder à un service gratuit de placement* » (14). Les dispositions internes posent également les fondements normatifs d'un droit à l'accompagnement du chômeur. L'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946 énonce que chacun a « *le droit d'obtenir un emploi* », norme à laquelle peut être rattachée la mise en place et le fonctionnement du service public de l'emploi (15). Le Code du travail en précise la mission. Le service public de l'emploi assure « *l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion ; il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés* » (16). Au-delà, un droit à l'accompagnement dans les champs professionnel et social se dessine en creux de nombreuses dispositions législatives et réglementaires (17).

Les ressources normatives ne manquent donc pas pour fonder un droit à l'accompagnement du chômeur dans sa recherche d'emploi (17 bis). La dispute a trait, plus précisément, à la garantie juridictionnelle offerte par le droit, ou, en d'autres termes, à la justiciabilité de ce droit. Le référé-liberté, bien que très efficace, est sans doute une voie juridictionnelle relativement malaisée. Elle suppose de démontrer une atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'emploi ainsi qu'une situation d'urgence.

B. Le droit à l'emploi, une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 CJA

L'action en référé-liberté suppose qu'une « liberté fondamentale », au sens de l'article L.521-2 CJA, soit mise en cause. Or, pour la première fois, un juge administratif affirme que le droit à l'emploi proclamé par l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946 revêt cette qualification (18). Cette décision du tribunal administratif de Paris doit être saluée. En effet, l'on sait que de nombreux auteurs s'appuient sur une distinction doctrinale entre « droits libertés » et « droits créances » pour considérer que les droits sociaux ne sont pas justiciables. Ainsi, en ce qui concerne le référé-liberté, il a par exemple été avancé que le droit à l'emploi ne pouvait pas être invoqué, l'alinéa 5 ne fondant aucun droit « *dont on pourrait revendiquer le bénéfice devant une juridiction ordinaire* » ; ce droit ne ferait qu'imposer au législateur une « *simple finalité* » (19). Cependant, bien que la controverse doctrinale soit encore vivace (20), il a été démontré que les arguments au soutien de l'injusticiabilité des droits sociaux (21) ne résistaient pas

(12) PIDESC, art. 6, 1966.

(13) Comité DESC, *Le droit au travail (art. 6 du Pacte)*, Observation générale n° 18, 2006, EC/C.12/GC/18.

(14) Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 29, 2000/C 364/01. Il ressort des Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux établies sous la responsabilité du *praesidium* (2007/C 303/02) que cet article se fonde sur l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la Charte sociale européenne, ainsi que sur le point 13 de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Ces deux conventions internationales constituent autant d'autres sources qui attestent du droit du chômeur à l'accompagnement dans sa recherche d'emploi.

(15) Si le Conseil constitutionnel n'a pas, jusqu'à présent, formellement rattaché le service public de l'emploi à ce droit fondamental, des auteurs se prononcent en ce sens, voir not. M. Borgetto, « Alinéa 5 », in *Le Préambule de la Constitution de 1946 (Histoire, analyse et commentaires)*, dir. G. Conac et al., Dalloz 2001, p. 127 et « La notion de service public constitutionnel face au droit de la protection sociale », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007, p. 98.

(16) Art. L.5311-1 du Code du travail (voir aussi L.5312-1 C. trav.). En outre, l'article L.5321-3 précise que les services de placement sont gratuits pour le chômeur, les seules

exceptions autorisées à la gratuité du placement concernant les agents d'artistes du spectacle et les agents sportifs.

(17) F. Petit, « Le droit à l'accompagnement », Dr. Soc. 2008.413 ; « L'émergence d'un droit à l'accompagnement », RDSS 2012.977.

(17 bis) Plus largement, sur l'accompagnement comme droit, voir M. Borgetto, « La portée juridique de la notion d'accompagnement », RDSS 2012.1029.

(18) TA Paris, référé, ord. du 11 sept. 2012, *préc.*

(19) P. Fombeur, conclusions sur CE, Sect., 28 fév. 2001, Casanovas, n° 229163, RFDA 2001.399. Adde G. Glénard, « Les critères d'identification d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 CJA », AJDA 2003, p. 2008.

(20) D. Roman, « Les droits sociaux : des droits à part entière ? Éléments pour une réflexion sur la nature et la justiciabilité des droits sociaux », in P. du Cheyron, D. Gelot (coord.), *Droit et pauvreté*, ONPES DREES-MiRe, 2007, p. 39.

(21) Deux arguments, démocratique et technique, sont généralement invoqués, voir D. Roman, « La justiciabilité des droits sociaux : les arguments classiques en faveur d'un *self-restraint* juridictionnel », in D. Roman (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, *préc.*

à la critique (22). S'il est certain que le droit à l'emploi « ne fixe pas une règle dont il est directement possible de se prévaloir pour exiger un emploi » (23), les effets juridiques du droit à l'emploi, comme de tous les droits sociaux (24), ne sont pas contestables. Certes, en tant que droit fondamental, il ne consiste pas en un droit subjectif dont l'objet correspondrait à son énoncé. Toutefois, il fonde les obligations étatiques de respecter, de protéger et de mettre en œuvre ce droit (25). Ce faisant, il génère différents droits subjectifs dont peuvent se prévaloir les sujets de droit en justice (26).

Tel est précisément le cas en matière de référé-liberté : reconnaître cette voie d'action constitue une des manières d'assurer l'efficacité juridique du droit à l'emploi. Cette conclusion n'est certes pas partagée par tous. Ainsi, il a pu être soutenu que le droit à l'emploi était un droit « incomplet », de sorte qu'il n'était pas invocable devant le juge des référés (27). Le Conseil d'État semble en effet exiger d'une norme qu'elle présente un caractère complet (qu'elle ait un « effet direct ») ou qu'elle ait fait l'objet de mesures de mise en œuvre pour être justiciable en référé (28). Ces critères pourraient expliquer le refus du Conseil d'État

de reconnaître la qualité de liberté fondamentale, au sens de l'article L.521-2 CJA, au droit à la santé (29) ou au droit au logement (30). Cependant, si la Haute juridiction a pu manifester sa réticence à admettre l'invocabilité des droits à prestations en référé, sa position est en pleine évolution : la jurisprudence du Conseil d'État « a progressivement déplacé le curseur, passant des libertés classiques aux droits-créances et de la censure de l'action liberticide à la prise en charge de l'abstention administrative » (31). Le référé-liberté est ainsi entré dans une « phase d'approfondissement » (32) qui reconnaît une place nouvelle à certains droits à prestations : sont désormais admises les actions en référé-liberté fondées sur le droit à des conditions matérielles décentes en matière d'asile (33), sur l'égal accès à l'instruction (34) et sur le droit à l'hébergement d'urgence (35), ce qui permet de sanctionner les carences et les abstentions de l'Administration. Cette dernière décision relative à l'hébergement d'urgence, datant du 10 février 2012, est particulièrement importante. Elle opère en effet un véritable revirement de jurisprudence par rapport à la solution adoptée par le Conseil d'État en 2002 à propos du droit au logement et vient sans doute « mettre en

(22) Voir not. O. de Schutter, « Les générations des droits de l'Homme et l'interaction des systèmes de protection : les scénarios du système européen de protection des droits fondamentaux », in *Juger les droits sociaux, Actes du colloque organisé par ADEAGE*, Les chroniques de l'OmiJ, PULIM, 2004, p. 13 ; N. Aliprantis, « Les droits sociaux sont justiciables ! », *Dr. soc.* 2006.158.

(23) G. Braibant, B. Stirn, *Le droit administratif français*, 6^e éd., Presses de Sciences Po et Dalloz, 2002, p. 236.

(24) Voir not. A. Lyon-Caen, « The legal efficacy and significance of fundamental social rights: lessons from the European experience », in B. Hepple (ed.), *Social and labour rights in a global context. International and comparative perspectives*, Cambridge University Press, 2002, p. 182. Les droits sociaux sont susceptibles d'orienter l'interprétation des autres règles, de justifier les règles et de conférer un fondement aux politiques sociales. Ils peuvent être invoqués pour contester des dispositifs établis au nom d'autres impératifs et constituent un rempart contre l'opportunisme législatif (« effets d'obstacle »). Ils sont capables de contrôler l'organisation des services publics, générant de véritables droits subjectifs pour les individus d'accéder aux dispositifs institutionnels. Apparaissent également des contestations sur la qualité des services ou des prestations fournies, au nom du droit social qui leur sert de justification.

(25) Sur cette trilogie et la justiciabilité internationale des droits sociaux, voir O. de Schutter, *préc.* et S. Grosbon, « Chapitre introductif : les mutations du droit international », in D. Roman (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances, préc.*

(26) Une auteure a ainsi fort bien expliqué l'efficacité juridique du droit à l'emploi dans toute sa diversité, voir E. Durlach, *Droit à l'emploi et droit du travail*, thèse, Université Paris X-Nanterre, 2006 ; adde E. Durlach, « Le droit à l'emploi à la lumière des théories allemandes des droits fondamentaux », in A. Lyon-Caen, P. Lokiec (dir.), *Droits fondamentaux et droit social*, Dalloz, 2004, p. 11 (l'auteure s'inspire de l'analyse développée par D. Capitant, *Les effets juridiques des droits fondamentaux*, LGDJ, 2001).

(27) O. Le Bot, « La justiciabilité des droits sociaux dans le cadre des procédures d'urgence », RDSS 2010.812. Au soutien de cette position, il est souvent cité deux décisions du Conseil d'État (CE, 28 fév. 2001, *Casanovas, préc.* et CE, ord. du 27 juin 2002, n° 248076, AJDA 2002.965, note E. Royer). Cependant, il s'agit de litiges du travail entre un fonctionnaire et son employeur. Ces décisions du Conseil d'État reviennent en réalité à refuser que tout le contentieux de la fonction publique soit éligible au référé-liberté.

(28) O. Le Bot, *préc.*

(29) CE, ord. 8 sept. 2005, *Ministre de la Justice c./ Bunel*, Lebon 388 ; D. 2006.124, note X. Bioy ; AJDA 2006.376, note M. Laudijois.

(30) CE, ord. 3 mai 2002, *Association de réinsertion sociale du Limousin et autres*, Lebon 168 ; AJDA 2002.818, note E. Deschamps.

(31) D. Botteghi, concl. CE 16 nov 2011, n° 353172, *Ville de Paris, SEM Parisienne*.

(32) X. Domino, A. Bretonneau, « Dix ans d'urgences », AJDA 2011.1369. Voir aussi L. Corre, « Les « droits-créances » et le référé-liberté », *Droit administratif*, 01/02/2012 n° 2 p. 7.

(33) CE, ord. 23 mars 2009, *Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ G... et Mme G...*, n° 325884, R. p. 789, AJDA 2009. 679 ; CE, ord. 17 sept. 2009, *Ministère de l'immigration c/ Salah*, n° 331950, AJDA 2010.202, note S. Slama ; JCP A 2009.2262, note L. Fermaud ; CE, ord. 19 novembre 2010, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ P.*, n° 344286, AJDA 2010. 2285 ; D. 2010. 2918, point de vue S. Slama et C. Pouly ; AJDI 2011. 421, chron. F. Zitouni.

(34) CE, ord. 15 déc. 2010, *Ministre de l'éducation nationale de la jeunesse et de la vie associative c/ Epoux Peyrilhe*, req. n° 344729, AJDA 2010.2453 ; AJDA 2011.858, note P.-H. Prélôt ; D. 2011.1126, note Y. Dagorne-Labbe ; RDSS 2011. 176, obs. R. Fontier ; LPA 01/04/2011, p. 5, note O. Le Bot.

(35) CE, ord. 10 fév. 2012, n° 356456 ; JCP A 2012, n° 7, 2059, note O. Le Bot ; JCP G 2012, n° 8, 217, note M. Touzeil-Divina ; AJDA 2012.716, note A. Duranthon.

un terme au débat doctrinal consistant à connaître la place des "droits-créances" au sein des libertés fondamentales de l'article L. 521-2 du code de justice administrative » (36). Les deux décisions rapportées dans ces lignes s'inscrivent pleinement dans cette évolution jurisprudentielle. Le tribunal administratif de Paris admet l'invocabilité de l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946 (37) et sur ce point, le Conseil d'État ne réforme pas l'ordonnance (38).

La reconnaissance de la valeur normative du droit à l'accompagnement du chômeur n'est donc pas, à notre sens, le véritable enjeu de la discussion qui s'ouvre avec les décisions rapportées. De même, comme nous venons de le voir, la voie du référé-liberté paraît ouverte sur le fondement du droit à l'emploi, et en outre, le chômeur dispose d'autres actions pour remettre en cause l'accompagnement reçu du service public de

l'emploi. Il lui est possible de rechercher la responsabilité pour faute de Pôle Emploi dans l'exercice de sa mission d'accompagnement, ou de faire un recours pour excès de pouvoir, voire un référé-suspension pour demander l'annulation (ou la suspension) d'une décision de refus d'accompagnement (39). Ces actions (40) doivent être menées devant le tribunal administratif. En effet, Pôle Emploi est une institution nationale publique (41) et agit en qualité de gestionnaire d'un service public administratif dans l'exercice de ses missions d'accueil, d'orientation et de placement des chômeurs (42).

La justiciabilité du droit à l'accompagnement du chômeur se mesure dès lors à la détermination par le juge des obligations de l'institution chargée du service public de l'emploi. Le cœur de la problématique apparaît : quelle consistance donner au droit à l'accompagnement du chômeur ?

II. Les obligations de Pôle Emploi dans l'exercice de sa mission d'accompagnement des chômeurs

Les différentes actions sont certainement complémentaires : elles ne se déploient pas dans une même temporalité et dévoilent différents aspects des droits des usagers – ou des obligations – du service public de l'emploi. L'action en référé-liberté est une réponse à une situation d'urgence et ne concerne pas toutes les illégalités. Lorsque le juge est saisi d'une demande « justifiée par l'urgence » et qu'il constate « une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale » (article L.521-2 CJA), il peut ordonner toutes les mesures de nature à faire cesser

l'atteinte et peut notamment adresser des injonctions au gestionnaire du service public (43). Le référé-liberté vise ainsi la flagrante et la gravité de la carence de l'Administration ou du gestionnaire du service public (44), laquelle peut heurter un droit fondamental de la personne. Dans ce cadre, le recours au juge est d'une grande efficacité car sa décision est accompagnée d'injonctions (45) ; mais il est suspendu à une situation particulière d'urgence. De son côté, l'action en référé-suspension s'avère efficace pour contester un refus d'accompagnement de Pôle Emploi. En effet,

(36) A. Duranthon, *préc.* Voir également P. Wachsmann, « L'atteinte grave à une liberté fondamentale », RFDA 2007, p. 58-63.

(37) Le tribunal prend même le soin d'interpréter le droit à l'emploi conformément à la jurisprudence constitutionnelle en évoquant « l'accès à un emploi » pour le « plus grand nombre possible d'intéressés » (décision 83-156 DC du 28 mai 1983).

(38) Précisons que le droit à l'emploi fait l'objet de mesures de mise en œuvre en ce qui concerne l'accompagnement du chômeur (voir *infra*, II.A). Comme nous l'avons vu, le Conseil d'État semble parfois recourir à ce critère pour admettre l'atteinte à une liberté fondamentale.

(39) Dans ces lignes, on écarte d'autres recours : les recours non juridictionnels (ex. : recours amiable, saisine du médiateur de Pôle Emploi, qui sont facultatifs) et les phases pré-contentieuses obligatoires en matière de chômage (aucun recours pré-contentieux obligatoire n'est prévu par les textes en cas de contestation de l'accompagnement assuré par Pôle Emploi, contrairement à la contestation de décisions privatives de droits).

(40) Sur la diversité des recours offerts aux usagers contre les gestionnaires de service public, voir J. Sirinelli, « Les recours des usagers contre les gestionnaires de services publics », *Droit Administratif*, Janvier 2012, étude n° 1.

(41) Article L.5312-1 du Code du travail. Sur la nature juridique de Pôle Emploi, voir Y. Rousseau, *préc.*, et M. Véricel, « La loi du 13 février 2008 et la nouvelle réforme de l'organisation du service de l'emploi », Dr. soc. 2008.406. Voir également les observations de M. Desrues sous cass. soc. 5 janvier 2011 (n°10-21.445), Dr. Ouv. 2011.183.

(42) J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, 17^e éd., Dalloz, coll. Précis, 2011, p. 1159. De plus, aucune disposition expresse ne donne compétence au juge judiciaire en la matière, ce qui confirme la compétence administrative.

(43) A. Bourrel, « Le pouvoir d'injonction du juge des référés d'urgence », RDP 2010.927.

(44) Le juge administratif admet l'action en référé-liberté à l'encontre d'une carence ou d'une abstention de l'Administration : voir not. CE 16 nov 2011, n° 353172, *Ville de Paris, SEM Parisienne*, concl. D. Botteghi ; JCP G 2012, n° 1 p. 29, note O. Le Bot.

(45) En l'espèce, le tribunal enjoint Pôle Emploi de recevoir le demandeur d'emploi « sous huit jours », de mettre à jour son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), et de le rencontrer « de manière régulière dans le respect des directives de fonctionnement fixées par cette institution en lui proposant toute offre, toute formation utile, ou toute reconversion, au regard de la situation du marché du travail et de la situation propre de l'intéressé ».

le juge statue rapidement et sa décision peut être accompagnée d'injonctions. La condition d'urgence est plus souple que pour le référé-liberté (46), et l'illégalité exigée moins forte, puisqu'il convient de soulever « *un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* » (art. L521-1 CJA). Cette action, tout comme le recours pour excès de pouvoir, doit néanmoins être dirigée contre une décision de refus, expresse ou implicite, émanant de Pôle Emploi. Par exemple, le référé-suspension devrait être privilégié par le chômeur en cas de refus d'une formation. Quant à l'action en responsabilité, son efficacité s'inscrit dans un temps plus long. Mais, elle ne doit pas être sous-estimée, surtout lorsqu'elle est au service de l'effectivité de droits fondamentaux (47). Non seulement elle permet de mettre en lumière les obligations précises de Pôle Emploi, mais elle reconnaît également un préjudice subi par le chômeur du fait du non-respect de celles-ci. Au-delà, l'action en responsabilité incite à l'action, du fait des conséquences financières qui résulteraient d'une multiplication des condamnations pour le gestionnaire du service public, et, en dernier lieu, pour l'État (48).

Chacune de ces actions répond à des conditions particulières. Cependant, elles soulèvent une question commune : dans quelles circonstances Pôle Emploi faillit-il à son obligation d'accompagnement ? (A) Il y a matière à discussion. En effet, de nombreux discours politiques et économiques soulignent que la qualité du service public de l'emploi est, en dernier ressort, dépendante des moyens octroyés par l'État et l'Unedic. Dans ce cadre, une question vient à l'esprit : faut-il nécessairement mesurer l'étendue des obligations de Pôle Emploi aux moyens dont elle dispose, voire tenir compte de l'autonomie de l'usager dans sa recherche d'emploi ? (B)

A. La prestation d'accompagnement attendue de Pôle Emploi

Traditionnellement, le juge administratif emploie deux méthodes afin de déterminer les obligations administratives : il se réfère aux textes qui définissent l'intervention de l'Administration et il se prononce également en fonction de ce que sont globalement les missions assignées à l'institution (49). L'action (ou l'inaction) de Pôle Emploi doit ainsi être évaluée aussi bien au vu des textes qu'en considération de ce qu'exige la mission de service public d'accompagnement des chômeurs (50).

Dans l'exercice de sa mission d'accompagnement, Pôle Emploi est d'abord astreint à des prestations « juridiques » (51). En effet, aux termes de l'article L5312-1 (52), cette mission implique en tout premier lieu une obligation d'accueil du chômeur, et plus largement de toute personne – le texte ne réserve pas ces prestations au seul « *demandeur d'emploi* », toute personne « *à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel* » bénéficie de la qualité d'usager du service public de l'emploi. Le chômeur doit pouvoir être accueilli par les services de Pôle Emploi, ce qui suppose d'en garantir l'accessibilité (53). L'on peut ainsi penser, sans que cela soit exhaustif, à des exigences en termes de proximité, d'horaires d'ouverture, d'entretien en face-à-face avec un conseiller et de délai d'attente raisonnable. À l'obligation d'accueil s'ajoutent, d'après le texte (Pôle Emploi « *informe et oriente* »), une obligation d'information et d'orientation ainsi qu'un devoir de conseil. Le juge administratif a déjà eu l'occasion de rappeler les obligations de Pôle Emploi dans sa mission d'indemnisation des chômeurs : l'institution doit communiquer une information claire, complète et en temps utile à toute personne concernée à propos de ses droits à indemnisation.

(46) M. Panigel-Nennouche, « Le juge administratif de l'urgence », Dr. Ouv. juin 2004.256 disp. sur le site de la revue.

(47) H. Belrhali-Bernard, « Responsabilité administrative et protection des droits fondamentaux », AJDA 2009, p. 1337 ; V. Donier, « Entre frilosité et volontarisme, les contrastes de la jurisprudence administrative », in D. Roman (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances, préc.* ; T. Bompard, « Education des enfants handicapés : droit- créance et carence de l'Etat », RDP 2010.197.

(48) T. Bompard, « Education des enfants handicapés... », *préc.*

(49) M. Paillet, « Faute de service — Notion », J.-Cl. A, Fasc. 818, actualisé par E. Breen au 19 février 2008. Le juge recourt à cette méthode dans le cadre du contentieux de la responsabilité pour faute.

(50) On écarte la mise en cause de la responsabilité de Pôle Emploi pour la violation d'obligations non liées à sa mission d'accompagnement des chômeurs : obligation d'information relative aux droits à prestations (cass. soc. 8 fév. 2012 n° 10-30892, Dr. Ouv. 2012.614, obs. L.

Camaji ; JCP S 2012, n° 46 p. 30, obs. C. Willmann) ; non-discrimination (voir not. les observations de P. Eckly sous l'arrêt Cass. crim. 30 sept. 2008, n° 07-87734, RDT 2009.109 ; add. JCP S 2009, n° 1 p. 42, obs. T. Lahalle).

(51) Le vocable est emprunté à S. Traoré, *L'usager du service public*, LGDJ, coll. Systèmes, 2012.

(52) Cet article indique que Pôle Emploi a notamment pour mission d'« *accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle* ».

(53) L'accessibilité est une exigence commune à la mise en œuvre de tous les droits sociaux, comme le montrent notamment les observations générales du Comité DESC. Sur la promotion de l'accessibilité du service public, voir V. Donier, « Les droits de l'usager et ceux du citoyen », RFDA 2008.13.

Elle doit aussi le conseiller (54). Dans le cadre de la mission d'accompagnement, l'information et le conseil concernent très vraisemblablement les droits des usagers, mais également les services proposés par Pôle Emploi, l'orientation du chômeur dans un parcours d'accompagnement, ainsi que les démarches et exigences à respecter par les demandeurs d'emploi.

Ces obligations sont classiques. La difficulté principale consiste surtout à définir « l'accompagnement », c'est-à-dire la prestation matérielle attendue de Pôle Emploi. À première vue, le Code du travail donne peu d'indications. Pôle Emploi doit prescrire « *toutes actions utiles* », l'accompagnement devant servir à « *développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle* » (art. L.5312-1 C. trav.). Ces indications textuelles sont sans doute insuffisantes pour cerner la prestation attendue de Pôle Emploi. Est-ce à dire que l'institution dispose d'une entière liberté dans la détermination des modalités et de l'intensité de l'accompagnement proposé aux chômeurs ?

1. Les modalités de l'accompagnement

S'agissant des modalités d'accompagnement, l'on peut d'abord relever la précision avec laquelle est décrit un des instruments majeurs de l'accompagnement : le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). D'après l'article L. 5411-6-1 du Code du travail, le PPAE retranscrit les « *actions utiles* » que Pôle Emploi a l'obligation de prescrire (55). Il doit, de plus, être élaboré conjointement et faire l'objet d'une réactualisation régulière. Or, lorsque des normes prévoient la fourniture de prestations dans des conditions précises, la violation de ces règles par le gestionnaire de service public constitue un manquement à ses obligations. C'est pourquoi, à notre sens, dans le cas où le PPAE n'est pas élaboré conjointement (56), ou s'il ne fait pas l'objet d'une actualisation conjointe tous les trois mois (57), l'accompagnement ne peut

qu'être insuffisant et constituer une faute de service engageant la responsabilité de Pôle Emploi. Il en est de même en présence d'une simple mention type (par exemple « *Pôle Emploi s'engage à prescrire toutes actions utiles* ») : cette mention de pure forme ne saurait caractériser la bonne foi de Pôle Emploi dans l'exécution de son obligation.

Les autres modalités d'accompagnement (notamment les entretiens, les offres d'emploi et les actions proposées à l'utilisateur) ne sont pas décrites avec une aussi grande précision par le Code du travail. Elles font néanmoins l'objet d'un encadrement juridique.

En premier lieu, si des actions sont détaillées dans le PPAE, elles sont opposables à Pôle Emploi. La nature de cet acte juridique importe peu à cet égard dès lors qu'il comporte un engagement de l'institution. En second lieu, la convention tripartite qui lie l'État, l'Unedic et Pôle Emploi assigne des objectifs à ce dernier (58). Cette convention a pour objet de définir les engagements de chacun des signataires au regard de la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels alloués. La convention actuelle (2012-2014) fixe ainsi trois priorités à Pôle Emploi : la personnalisation de l'offre de services, une proximité plus forte avec les territoires et la poursuite de l'effort d'optimisation des moyens (59). Ces priorités sont détaillées en plusieurs objectifs, lesquels font, pour certains d'entre eux, l'objet d'indicateurs chiffrés. Par exemple, la convention prévoit que « *le demandeur d'emploi bénéficie d'un entretien d'inscription personnalisé, réalisé dans un délai maximum de dix jours ouvrés après son premier contact avec Pôle emploi* » et que « *pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, un suivi régulier est assuré à partir du quatrième mois par le conseiller référent permettant, d'une part, de faire le point sur les démarches accomplies et les prestations suivies pour la mise en œuvre du PPAE et, de l'autre, de procéder à l'actualisation de son PPAE tous les trois mois* ». D'une manière générale, les avantages et les obligations qui découlent de la convention deviennent opposables aux usagers en vertu de la délégation de

(54) Cass. soc. 8 fév. 2012 n° 10-30892, préc. note 50.

(55) Article L. 5411-6-1, al. 3, du Code du travail : « *le projet personnalisé d'accès à l'emploi retrace les actions que l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 s'engage à mettre en œuvre dans le cadre du service public de l'emploi, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité.* »

(56) Une élaboration conjointe suppose au moins un véritable entretien entre le demandeur d'emploi et le conseiller Pôle Emploi, et un véritable échange quant au contenu du PPAE (voir L. Camaji, « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations », préc.).

(57) L'article R.5411-14 du Code du travail indique que le PPAE « *est actualisé au moins tous les trois mois dans les mêmes conditions* ».

(58) D'autres instruments peuvent être sollicités. Outre les circulaires ministérielles et celles éditées par Pôle Emploi, on pense notamment aux conventions conclues par Pôle Emploi avec des prestataires. Ces conventions prévoient sans doute de manière précise les modalités d'accompagnement des chômeurs. Ces modalités sont une référence pour déterminer la suffisance de l'accompagnement réalisé par Pôle Emploi en interne. Il est difficile en effet pour Pôle Emploi de s'écarter d'une norme qu'elle impose elle-même à ses partenaires.

(59) Convention tripartite Etat-Unedic-Pôle Emploi pour 2012-2014, signée le 11 janvier 2012.

pouvoir donnée par le Code du travail à la convention conclue (60). S'il semble peu probable que le juge confère à ces priorités le caractère d'obligation de résultat (dans la mesure où elles se présentent comme des objectifs à atteindre), elles contribuent à cerner les modalités de l'accompagnement attendu de Pôle Emploi (61). Enfin, ces modalités doivent certainement être évaluées eu regard à leur utilité et leur pertinence. Ainsi, l'on peut penser que l'accompagnement devrait être adapté aux caractéristiques de l'usager, notamment à sa qualification professionnelle : si la loi n'oblige pas précisément Pôle Emploi à transmettre des offres d'emploi au chômeur, l'obligation d'orientation suggère que les mises en relation doivent concerner des types d'emploi cohérents vis-à-vis de la qualification du chômeur (62). Au-delà des modalités, le débat majeur est celui de l'intensité de l'accompagnement.

2. L'intensité de l'accompagnement

Les deux décisions commentées dans ces lignes illustrent bien les divergences qui peuvent survenir lorsqu'il s'agit de caractériser l'intensité de l'accompagnement réalisé par Pôle Emploi. Les décisions rapportées méritent d'être étudiées, d'autant plus que les divergences ne sont pas sans lien avec le contexte procédural très particulier du référé-liberté. Afin d'exposer les différences d'interprétation en l'espèce, il faut évoquer en quelques mots la condition d'urgence. C'est sur ce point que s'opposent en apparence les décisions des juges. Dans l'affaire rapportée, la Haute juridiction considère que la situation du requérant « ne saurait [...] faire apparaître [...] une situation d'urgence caractérisée dans les relations de l'intéressé avec cette institution » (62 bis).

À première vue, la décision de la Haute juridiction ne dépend que des circonstances de fait, et paraît en accord avec la jurisprudence relative à la condition d'urgence. En effet, le référé-liberté ne permet de sanctionner une grave carence de Pôle Emploi que si le chômeur se trouve dans une situation d'urgence. Cette

condition est sans doute celle qui cerne le mieux le champ d'application de cette voie de recours. Comme le relève le rapporteur public D. Botteghi, « sur le plan juridique, l'article L. 521-2 peut s'adapter aux cas d'action ou de carence dangereuses ». Dès lors, « la régulation ne doit pas s'opérer par le refus de certaines libertés ou de certains mécanismes, comme les situations de carence, mais par la réaffirmation que le référé liberté, ce n'est pas n'importe quelle urgence, ni n'importe quelle illégalité. [...] Il faut donc souligner que l'urgence du L. 521-2 est une urgence particulière [...] parce qu'il faut que la situation appelle une mesure de sauvegarde immédiate, dans un délai de 48H. Et toute illégalité n'est pas de nature à mobiliser ce juge. Il a été récemment précisé [...] qu'il doit exister un rapport direct entre l'illégalité relevée à l'encontre de l'autorité administrative et la gravité de ses effets au regard de l'exercice de la liberté fondamentale en cause. [...] Si le référé liberté reste particulier, c'est désormais davantage par son objet que par son champ. Au fond, il est devenu un "référé fondamental", celui que l'on emprunte quand la situation est particulièrement urgente – et c'est peut-être là sa vocation » (63).

Cependant, à la lecture attentive de l'ordonnance du Conseil d'État, il apparaît que la condition d'urgence n'est pas seule en cause. La Haute juridiction ne semble pas prendre la mesure des obligations de Pôle Emploi, et plus particulièrement de leur intensité. En effet, le Conseil d'État affirme « qu'au travers de différents rendez-vous, les services de Pôle Emploi ont cherché à définir avec lui un parcours personnalisé correspondant à ses diplômes et à son expérience ; qu'un projet de création d'entreprise a même été évoqué et que des contacts ont été pris avec plusieurs employeurs ; que si ces démarches n'ont pas pu permettre à M. X de retrouver un emploi, la situation dans laquelle il se trouve ne saurait, quelles que soient les difficultés qu'il rencontre, faire apparaître, compte tenu des attributions confiées par la loi à Pôle Emploi, une situation d'urgence caractérisée dans les relations

(60) M. Véricel, « Difficile démarrage pour le nouveau dispositif d'aide à l'accès à l'emploi (la convention Etat-Unedic-Pôle Emploi pour 2009-2011) », Dr. Ouv. 2009.503.

(61) Entre autres dispositions de la convention, l'on retiendra tout particulièrement celle-ci : « Le conseiller référent est l'interlocuteur privilégié du demandeur d'emploi pour l'accès aux services de Pôle emploi. Il est responsable de l'accompagnement du demandeur et s'assure que des réponses ont été apportées aux difficultés de ce dernier, en matière de recherche d'emploi ou d'indemnisation, en l'orientant au besoin vers d'autres interlocuteurs pertinents. Il est le garant de la cohérence de l'ensemble des actions mises en œuvre dans le cadre du parcours de retour à l'emploi. Il mène les entretiens de suivi, rappelle au demandeur d'emploi ses droits et ses devoirs, définit et actualise les étapes du projet personnalisé d'accès à l'emploi, propose les offres d'emploi ou les aides et

prestations favorables à la réalisation du parcours du demandeur d'emploi. Le demandeur d'emploi peut solliciter son conseiller référent par tout moyen pour obtenir les informations et services utiles à sa recherche d'emploi. »

(62) Dans l'affaire rapportée, la plupart des mises en relation – lesquelles étaient au demeurant peu nombreuses – n'étaient pas pertinentes : qualifié pour occuper un poste de responsable de la gestion et des services généraux, poste relativement courant, il avait été mis en contact avec un employeur pour un poste de « responsable service prévoyance » et même de « conducteur de bus ».

(62 bis) ci-après p. 77.

(63) D. Botteghi, concl. CE 16 nov 2011, préc. note 31. La condition d'urgence du référé-suspension est moins exigeante.

de l'intéressé avec cette institution ». La différence d'analyse entre le tribunal administratif de Paris et le Conseil d'État est nette.

Le juge de première instance s'emploie à identifier les carences caractérisées de Pôle Emploi dans le suivi du chômeur. Il relève que le nombre de rendez-vous était insuffisant en dépit des sollicitations du demandeur d'emploi, que l'agence Pôle Emploi ne répondait pas à la plupart de ses demandes écrites, que le projet personnalisé d'accès à l'emploi n'avait pas donné lieu à concertation, qu'il avait été laissé seul, sans accompagnement, dans son projet de création d'entreprise, et qu'enfin très peu d'offres d'emploi lui avaient été transmises alors qu'il en existait beaucoup dans son secteur d'activité (soulignant par là même l'inefficacité de Pôle Emploi à prospecter le marché du travail).

Le Conseil d'État, de son côté, considère que Pôle Emploi avait reçu le demandeur d'emploi à plusieurs reprises et avait cherché à définir avec lui un parcours personnalisé. Un projet de création d'entreprise avait aussi été évoqué et plusieurs contacts avaient été pris avec des employeurs.

Il ne s'agit pas là d'une simple différence d'appréciation des faits entre le tribunal administratif et le Conseil d'État. En ne s'enquérant pas des modalités et de l'intensité du suivi du chômeur, la Haute juridiction interprète de manière particulièrement lâche les obligations de Pôle Emploi. Elle semble faire peu de cas de l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, même si elle ne rejette pas formellement le référé-liberté sur ce point. À lire entre les lignes, l'absence de réponse aux courriers, un suivi simplement téléphonique et quelques rares mises en relation avec des employeurs (dont la pertinence n'est pas appréciée), pourraient suffire à écarter la carence manifeste de Pôle Emploi dans l'exercice de sa mission de service public. Cette interprétation des obligations de Pôle Emploi semble empêcher, par principe, de caractériser une situation d'urgence « *quelles que soient les difficultés* » rencontrées par le demandeur d'emploi – au demeurant, l'on peut s'interroger sur le point de savoir si le juge vise des difficultés financières ou de difficultés concernant la relation du chômeur avec Pôle Emploi. En somme, la seule situation limite dans laquelle le référé-liberté paraît possible pour le Conseil d'État est celle d'un demandeur d'emploi en fin de droits, dont

la réinsertion professionnelle est très difficile, et qui se trouve sans contact d'aucune nature que ce soit avec Pôle Emploi depuis un temps suffisamment long, en dépit de ses multiples sollicitations.

Cette position du Conseil d'État doit certes être relativisée. L'on peut penser que la décision du juge s'inscrit dans le contexte très particulier du référé-liberté. Écarter l'action du chômeur au motif que la condition d'urgence n'est pas satisfaite permet sans doute à la Haute juridiction de ne pas ouvrir ce qui s'apparente à une boîte de pandore ; donner largement accès au juge du référé-liberté en matière d'accompagnement pourrait conduire à une multiplication des contentieux, qui viendraient contredire la finalité du référé-liberté (au demeurant, cette crainte semble bien infondée, considérant la faiblesse du contentieux et plus largement, le non-recours aux droits en matière de chômage) (63 bis). Cependant, dans le cadre d'une action en responsabilité, d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un référé-suspension, interpréter de la sorte les obligations de Pôle Emploi suscite assurément la critique. Le risque est en effet de considérer que la prestation attendue de Pôle Emploi ne peut être saisie qu'au prisme des moyens que l'État et l'Unedic lui accordent, ou ne pourrait qu'être évaluée au regard de l'autonomie du chômeur dans sa recherche d'emploi. Or le droit de l'usager au fonctionnement normal du service public, ainsi que le principe d'égal accès au service public, exigent une autre analyse.

B. La prestation d'accompagnement au regard des moyens de Pôle Emploi et de l'autonomie des chômeurs dans leur recherche d'emploi

Cerner la prestation attendue de Pôle Emploi suppose en définitive de lever le voile sur la « qualité » du service public de l'emploi. La prestation attendue de Pôle Emploi consiste bien à accompagner tout usager du service public de l'emploi « *à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel* » (art. L.5312-1 C. trav.), et non à trouver un emploi aux chômeurs. Or, en tant qu'usager du service public de l'emploi, le chômeur (et plus largement toute personne) a droit au fonctionnement normal de ce service (64). La garantie de ce droit a plusieurs conséquences.

En premier lieu, Pôle Emploi ne saurait échapper à sa responsabilité en soutenant que son obligation consiste à accompagner le plus grand nombre de

(63 bis) Odenore, *L'envers de la « fraude sociale »*. *Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte, 2012.

(64) Les « lois de Rolland » enseignent que le fonctionnement de tout service public répond à des exigences d'égalité, de continuité et de mutabilité. Ces exigences constituent autant

de droits pour les usagers des services publics, déclinaisons du droit « au fonctionnement normal du service public » (G. J. Gugliemi, G. Koubi, *Droit des services publics*, 3^e éd., Montchrestien, 2011, p. 748 s. ; S. Traoré, *L'usager du service public*, LGDJ, coll. Systèmes, 2012).

chômeurs vers l'emploi et non chaque usager de manière individuelle. Quand bien même l'objectif assigné à Pôle Emploi est aujourd'hui d'individualiser l'accompagnement et de le renforcer pour certaines catégories d'usagers (64bis), le service public de l'emploi reste un service public universel (65). La personnalisation de l'accompagnement dans le cadre du service public de l'emploi mérite ainsi d'être mise en perspective avec le droit de l'usager à l'égalité d'accès au service public (66). Dans ce cadre, l'autonomie du chômeur dans sa recherche d'emploi ne semble pas pouvoir justifier un suivi simplement ponctuel ou réalisé par le seul biais de supports informatiques. Le droit au fonctionnement normal du service public suppose qu'une prestation minimale, d'une certaine consistance, soit assurée à tous les usagers.

En second lieu, l'argument des moyens matériels (67), financiers ou juridiques (68) dont dispose Pôle Emploi ne paraît pas pertinent pour évaluer la prestation minimale d'accompagnement, quelle que soit l'action en justice exercée.

Dans le cadre d'une action en responsabilité, il convient certainement de rechercher si Pôle Emploi a pris « l'ensemble des mesures » et mis en œuvre « les moyens nécessaires pour que ce droit et cette obligation aient un caractère effectif » - pour reprendre les termes de l'arrêt *Laruelle* (69). En effet, seule cette interprétation de la teneur de la prestation de Pôle Emploi permet de garantir le droit individuel de l'usager au fonctionnement normal du service public et, plus largement, son accès au service public. En somme, à notre sens, l'accompagnement des usagers du service public de l'emploi a la nature d'une obligation de résultat et non d'une obligation de moyens (70). Au demeurant, dans le cas où l'État est le gestionnaire direct du service public, le juge administratif tend de plus en plus à interpréter les missions de service public dans le sens d'obligations de résultat, ainsi que le montrent plusieurs décisions récentes qui reconnaissent une carence de l'État dans la mise en œuvre du droit à

la scolarisation des enfants handicapés et du droit au logement opposable (71). La délégation de service public n'est donc pas un obstacle au constat d'une carence caractérisée de Pôle Emploi dans la réalisation de sa mission de service public.

Il en va de même dans le cadre d'une action en référé-liberté. Certes, comme le précise le tribunal administratif de Paris, caractériser une atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'emploi implique d'apprécier « les diligences accomplies par Pôle Emploi en tenant compte tant des moyens dont dispose cette institution que du comportement de la personne en recherche d'emploi ». Mais cette précision doit être bien comprise. Elle ne permet pas à Pôle Emploi d'invoquer la faiblesse de ses moyens matériels ou juridiques pour contester la violation de son obligation ; elle a au contraire vocation à souligner l'obligation de diligence qui s'impose au gestionnaire du service public dans l'exercice de sa mission. En cela, le tribunal administratif s'inscrit dans la ligne jurisprudentielle du Conseil d'État. La Haute juridiction fait aujourd'hui référence aux « moyens dont dispose l'Administration » en cas de référé-liberté. Comme le souligne un auteur, « cette référence ne renvoie pas aux moyens réels de l'Administration, à l'état de ses effectifs au jour le jour (sinon il suffirait à l'Administration de ne pas se doter de moyens pour vider de tout contenu l'obligation qui pèse sur elle). Elle renvoie aux moyens potentiels de l'État : ceux qu'il est capable de mobiliser, en tant qu'autorité chargée des intérêts nationaux, pour recruter, former et mettre à disposition des usagers du personnel qualifié. [...] La référence aux "moyens" dont elle dispose ne signifie donc nullement la relativité de l'obligation pesant sur ses services » (72). Pôle Emploi ne saurait donc, à notre sens, échapper à son obligation en invoquant la faiblesse des moyens qui lui sont alloués.

En conclusion, la détermination des obligations de Pôle Emploi dans sa mission d'accompagnement porte en elle un enjeu considérable : de la précision de ces obligations dépend l'effectivité du droit à

(64bis) Sur l'évolution des acteurs et des modalités de l'accompagnement des chômeurs, voir M. Véricel, « L'accompagnement vers l'emploi », RDSS 2012.985.

(65) Voir la convention tripartite Etat-Unedic-Pôle Emploi précitée.

(66) Sur le droit d'accès au service public, voir not. V. Donier, « Le droit d'accès aux services publics dans la jurisprudence : une consécration en demi-teinte », RDSS 2010.800.

(67) Notamment la faiblesse des effectifs de Pôle Emploi ou l'exiguïté des locaux.

(68) Par exemple, depuis 2005, les entreprises n'ont plus l'obligation de lui transmettre leurs offres d'emploi.

(69) Formule inspirée de la rédaction de l'arrêt *Laruelle* : CE 8 avril 2009 *Laruelle*, n° 311434, AJDA 2009.1261, concl. Keller ; RDSS 2009.556, note H. Rihal ; D. 2009.1508, note P. Raimbault ; RDP 2010.197, note T. Bompard.

(70) En d'autres termes, l'institution ne peut se contenter de « tenter » d'accompagner l'usager, sans quoi elle ne fournirait pas une des prestations principales qui lui a été déléguée par l'État.

(71) CE 8 avril 2009, *Laruelle*, préc. ; TA Paris, 17 déc. 2010, n° 1004946, n° 1005678, n° 1001317, AJDA 2011.690, note H. Belrhali-Bernard ; CAA Paris 20 septembre 2012 n° 11PA04843, AJDA 2012.2127, concl. M.-G. Merloz.

(72) O. Le Bot, « Référé-liberté et égal accès à l'éducation pour l'enfant atteint d'un handicap », LPA 01/04/2011, p. 5. Ce critère participe d'un contrôle spécifique lorsqu'est en cause un droit aux prestations : « l'atteinte grave et manifestement illégale est appréciée tant au regard de la situation personnelle du requérant que des diligences accomplies par l'autorité, au regard des moyens dont elle dispose » (D. Botteghi, préc. note 31).

l'accompagnement du chômeur, et plus largement, la réalisation du droit à l'emploi à travers le service public de l'emploi. En matière d'accès à l'emploi, l'action du juge administratif est grandement facilitée dans la mesure où la prestation matérielle découlant du droit à l'emploi est précisée par les textes : Pôle Emploi est tenu d'accompagner toute personne à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel. Il s'agit simplement d'interpréter cette obligation pour en dégager la teneur, ainsi que nous l'avons vu. Il apparaît urgent de considérer le service public de l'emploi comme un moyen pour la mise en œuvre du droit à l'emploi.

En effet, la situation juridique du chômeur est désormais engluée dans un faisceau d'obligations – lesquelles sont des plus ambiguës au demeurant (73). Cette évolution illustre la place de plus en plus marquée, envahissante même, qu'occupent aujourd'hui, en matière d'indemnisation du chômage, les politiques dites « d'activation » des dépenses de protection sociale et de *workfare* (74). Cette inflexion du discours politique et juridique sur le chômage sert d'ailleurs également la libéralisation du marché du placement, comme le confirment la transformation du cadre réglementaire de l'activité de placement (75) et les réorganisations successives du service public de l'emploi (76). Les politiques d'accompagnement des chômeurs s'inscrivent elles-mêmes dans cette tendance à « l'activation des chômeurs » (sic) préconisée par l'Union européenne et l'OCDE (77). Se dessine ainsi un mouvement global qui tend à vider de sa normativité la mission du service

public de l'emploi, pour mettre l'accent sur les seules obligations des demandeurs d'emploi. En regard de ce mouvement, le droit à l'accompagnement par le service public de l'emploi fait bien figure aujourd'hui de parent pauvre, notamment dans sa réalisation. Comme l'a récemment constaté le Conseil économique, social et environnemental, « *alors que l'accompagnement des demandeurs d'emploi jusqu'à leur placement devait constituer une mission essentielle de Pôle emploi, les résultats observés apparaissent décevants. Des marges de progrès existent en matière de personnalisation du service rendu aux demandeurs d'emploi, de mobilisation des aides favorisant le retour à l'emploi, d'accès à la formation professionnelle et de stabilisation des dispositifs. Par ailleurs, l'efficacité du service public de l'emploi, mesurée en termes de retour à l'emploi des chômeurs, reste limitée. Les insuffisances du dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi, nécessaire à la prévention du chômage de longue durée, peuvent en partie expliquer ce constat.* » (78).

C'est pourquoi il convient de rappeler que l'identité juridique du chômeur (79) s'ancre essentiellement dans sa qualité d'utilisateur du service public de l'emploi (80). Souligner la justiciabilité de ses droits, c'est insister sur un point : l'État et le gestionnaire sont garants de la qualité du service public ; c'est également rappeler que l'efficacité d'un service public se mesure notamment à la reconnaissance des effets du droit fondamental auquel il doit sa raison d'être.

Laure Camaji

(73) Voir nos développements, « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations », *préc.*

(74) Telle est l'analyse de M. Borgetto, « L'activation de la solidarité : d'hier à aujourd'hui », *Dr. Soc.* 2009.1043. Sur ces politiques, voir not. J.-C. Barbier, « L'« activation » de la protection sociale : existe-t-il un modèle français ? », in A.-M. Guillemard (dir.), *Où va la protection sociale ?*, PUF, 2008, p. 165.

(75) Y. Rousseau, « Du monopole public du placement à un nouveau service public de l'emploi », *Dr. Soc.* 2005.456 ; M. Véricel, « Restructuration du marché du travail et ouverture à la concurrence du service public de l'emploi », *Dr. Ouv.* 2008.209 et « Après la loi du 13 juillet 2010 : la libéralisation totale du marché du placement des demandeurs d'emploi », *Dr. soc.* 2010.1176 ; Ph. Auvergnon, « À propos de l'intermédiation sur le marché du travail en France », rapport au Xè Congrès européen de droit du travail et de la sécurité sociale, Séville, 21-23 sept. 2011, www.afdt-asso.fr (version anglaise de l'article in *European Labour Law Journal* 2011, p. 323).

(76) M. Véricel, « Le nouvel accord d'assurance-chômage : de l'indemnisation des salariés au chômage à l'accompagnement de la démarche de recherche d'emploi », *Dr. Soc.* 2006.129 et « La convention État-ANPE-UNEDIC du 5 mai 2006 : un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi, mais pas de véritable réorganisation du service public de l'emploi », *Dr. Soc.* 2006.900 ; Y. Rousseau, « Du monopole public de placement... », *préc.* ; D. Balmay, « Un nouveau service public de l'emploi ? », *Dr. Soc.* 2006.594 ; M. Véricel,

« La loi du 13 février 2008 et la nouvelle réforme de l'organisation du service de l'emploi », *Dr. soc.* 2008.406 ; Y. Rousseau, « Sur la fusion de l'ANPE et des ASSEDEC », *Dr. soc.* 2008.151 ; F. Guiomard, P.-A. Adèle, Y. Ferkane, S. Leroy, L. Joly, N. Mihman, V. Pontif, « Une nouvelle assurance chômage ? » *RDT* 2009.366 et 2009.436.

(77) A. Boulayoune, « La généralisation de l'accompagnement dans la lutte contre le chômage : entre individualisation des situations et standardisation des pratiques », *Les nouveaux cahiers du Grée*, n° 6, déc. 2009.

(78) CESE, *Pôle Emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations*, La Documentation française, juin 2011. Voir également M. Beraud, A. Eydoux, « Le service public de l'emploi à l'épreuve des réformes et de la généralisation de l'accompagnement », *Informations sociales*, n° 169, 2012, p. 56.

(79) L'expression est empruntée à C. Willmann, *L'identité juridique du chômeur*, LGDJ, 1998.

(80) Les droits de l'utilisateur du service public de l'emploi ne sont nullement la contrepartie des obligations auxquelles il peut être astreint par ailleurs en tant que demandeur d'emploi. Ils font partie de son statut, l'utilisateur du service public de l'emploi se trouvant dans une position légale et réglementaire. Ces droits découlent donc de sa qualité d'utilisateur, et plus fondamentalement, du droit à l'emploi (Y. Rousseau, « Le suivi du chômage... » *préc.*), même si le discours contractuel étend son emprise sur la qualité juridique du chômeur (voir not. C. Willmann, « Le chômeur cocontractant », *Dr. Soc.* 2001.384).

Affaire A. et CGT Chômeurs et précaires contre Pôle emploi

1) Tribunal administratif de Paris
(référé) 11 septembre 2012

Sur l'intervention du syndicat CGT des chômeurs et précaires de Gennevilliers et Villeneuve la Garenne et Asnières :

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de ses statuts, le syndicat CGT des chômeurs et précaires de Gennevilliers et Villeneuve la Garenne et Asnières est fermé « des personnes momentanément privés d'emploi qui adhèrent ou adhéreront aux présents statuts » ; que l'article 3 desdits statuts a pour objet : « de défendre avec eux leurs droits et intérêts professionnels, moraux, matériels et économiques, individuels et collectifs » ; qu'il en résulte que le syndicat CGT des chômeurs et précaires de Gennevilliers et Villeneuve la Garenne et Asnières justifie d'un intérêt à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête de M. A. ; que, dès lors, son intervention est recevable ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. » et qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...) » ; qu'enfin aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire » ;

Considérant que le droit à l'emploi découle de la liberté proclamée par l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ; que le 5^{ème} alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère la Constitution du 4 octobre 1958, pose le principe fondamental selon lequel : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi » ; que les dispositions de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 disposent que la loi fixe les principes fondamentaux « du droit du travail » ;

Considérant que l'article 5312-1 du code du travail établissant une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière lui confère les missions de :

« 1° Prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procéder à la collecte des offres

d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle ;

2° Accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle » ;

Considérant qu'une carence caractérisée dans la mise en œuvre des moyens administratifs que les textes législatifs et réglementaires définissent en vue d'assurer au mieux l'accès à un emploi au plus grand nombre possible d'intéressés, est susceptible, pour l'application de l'article 521-2 du code de justice administrative, de constituer une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne concernée ; qu'il incombe au juge des référés d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par Pôle Emploi en tenant compte tant des moyens dont dispose cette institution que du comportement de la personne en recherche d'emploi ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction, que M. A. se trouve dans une situation financière précaire, relevant d'une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

Considérant que M. A. né en 1957, s'est inscrit à l'agence d'Issy-les-Moulineaux de Pôle Emploi le 26 février 2009 à l'issue d'un contrat à durée déterminée et a signé le même jour un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) correspondant à sa recherche d'emploi en tant que « responsable de la gestion et des services centraux » mentionnant le salaire souhaité ainsi que sa mobilité géographique ; que le contrat précise que des offres d'emploi et de formation seront mises à sa disposition ainsi que des outils en libre accès, qu'il peut consulter le site internet de Pôle Emploi et qu'il bénéficiera « d'un suivi mensuel personnalisé avec un conseiller » ; que le requérant a été suivi par l'agence précitée à compter du 13 mars 2009 et ce jusqu'au 16 juin 2009, afin de cibler les emplois susceptibles de lui convenir en fonction de ses compétences ; que sans aucun contact avec les conseillers de Pôle Emploi, il a demandé le bénéfice, qui lui a été accordé, d'une journée de formation à la création d'entreprise en octobre 2010, prolongée par un rendez-vous le 3 décembre 2010 sans actualisation de son PPAE ; que si le 7 décembre 2010, l'agence de Pôle Emploi lui a proposé d'adhérer à une

prestation d'accompagnement spécifique destinée aux cadres expérimentés sur plusieurs rencontres, M. A. n'a pu obtenir, malgré sa demande formulée par courrier le 21 décembre 2010, lue par un agent de Pôle Emploi le 27 décembre 2010, réitérée par courrier en agence le 2 février 2011, les entretiens qu'il sollicitait, sans réponse de son conseiller; qu'un entretien téléphonique lui a été proposé le 17 mai 2011 à l'issue duquel un nouveau projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) a été envoyé à l'intéressé, sans avoir fait l'objet d'une actualisation par rapport à celui signé le 26 février 2009; que si un message de M. A. du 18 mai 2011 précise qu'il est suivi dans le cadre de son projet de création d'entreprise par « Hauts-de-Seine initiatives », il résulte de l'instruction que s'il a obtenu un rendez-vous à l'agence Pôle Emploi le 26 janvier 2012, cet entretien a abouti à la signature d'un PPAB de nouveau identique à celui élaboré en février 2009; que l'ensemble de ces circonstances, eu égard au fait que M. A., depuis février 2009, a toujours été en situation de recherche active d'emploi, parallèlement à la conduite de son projet de création d'entreprise, démontrent que le requérant n'a pas bénéficié d'un suivi et d'un accompagnement régulier suffisamment personnalisé de la part de Pôle Emploi, en méconnaissance de ses missions telles qu'issues de l'article L. 5312-1 du code du travail; que, par conséquent, des carences graves et caractérisées de Pôle Emploi, institution qui, si elle ne peut être soumise à une obligation de résultat, doit cependant mettre en œuvre, avec les moyens dont elle

dispose, toutes les actions susceptibles de permettre à chacun d'obtenir un emploi dans les meilleurs délais possibles au regard de la situation du marché du travail, sont à relever, dans les circonstances de l'espèce, dans sa mission d'accompagnement de M. A. pendant sa recherche d'emploi; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, il doit être enjoint à l'agence Pôle Emploi de recevoir M. A. dans les huit jours, de mettre à jour son PPAE et de l'accompagner dans sa recherche d'emploi, en lui adressant régulièrement, dans la mesure du possible, des offres d'emploi en lien avec ses compétences, voire de lui proposer des formations ou une reconversion adaptées, sans qu'il soit besoin d'assortir cette injonction d'une astreinte;

Ordonne :

Article 1^{er} : L'intervention volontaire du syndicat CGT des chômeurs et précaires de Gennevilliers et Villeneuve la Garenne et Asnières est admise.

Article 2 : Il est enjoint à Pôle Emploi de recevoir M. A. dans les huit jours, de mettre à jour son projet personnalisé d'accès à l'emploi, le rencontrer de manière régulière dans le respect des directives de fonctionnement fixées par cette institution en lui proposant toute offre, toute formation utile, ou toute reconversion, au regard de la situation du marché du travail et de la situation propre de l'intéressé.

(M. Rouvière, prés. – Mes Hennequin, Videcoq, SCP Recoules, av.)

2) Conseil d'État

(référé) 4 octobre 2012 (req. n° 362.948)

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale (...)* » ;

2. Considérant que la procédure définie par l'article L. 521-2 du code de justice administrative répond à une situation différente de celle prévue à l'article L. 521-1 de ce code; que les conditions auxquelles est subordonnée l'application de chacun de ces deux articles ne sont pas les mêmes, non plus que les pouvoirs dont dispose le juge des référés; qu'en particulier, le requérant qui saisit le juge des référés sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit justifier des circonstances particulières caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier à très bref délai d'une mesure de sauvegarde susceptible d'être prise utilement par le juge des référés dans un délai de quarante-huit heures;

3. Considérant que M. A., qui est né en 1957, s'est inscrit en qualité de demandeur d'emploi à compter du 26 février 2009 auprès de l'agence Pôle Emploi d'Issy-les-Moulineaux, où son dossier a été orienté vers la section chargée des cadres; qu'au travers de différents rendez-vous, les services de Pôle Emploi ont cherché à définir avec lui un parcours personnalisé correspondant à ses diplômes et à son expérience; qu'un projet de création d'entreprise a notamment été évoqué et que des

contacts ont été pris avec plusieurs employeurs; que si ces démarches n'ont pu permettre à M. A. de retrouver un emploi, la situation dans laquelle il se trouve ne saurait, quelles que soient les difficultés qu'il rencontre, faire apparaître, compte tenu des attributions confiées par la loi à Pôle Emploi, une situation d'urgence caractérisée dans les relations de l'intéressé avec cette institution, permettant au juge des référés, de prendre, dans un délai de quarante-huit heures, des mesures de sauvegarde utiles;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Paris a fait droit à la demande présentée par M. A., qui ne répondait pas à la condition d'urgence particulière définie par l'article L. 521-2 du code de justice administrative; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de sa requête, Pôle Emploi est en conséquence fondé à demander l'annulation des articles 2 à 5 de l'ordonnance attaquée et le rejet de la demande présentée par M. A. devant le juge des référés;

Ordonne :

Article 1 : M. A. est admis à l'aide juridictionnelle à titre provisoire.

Article 2 : Les articles 2, 3, 4 et 5 de l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris en date du 11 septembre 2012 sont annulés.

Article 3 : La demande présentée par M. A. devant le juge des référés du tribunal administratif de Paris est rejetée.

(M. Stirn, rapp. - SCP Masse-Dessen, Thouvenin, SCP Potier de La Varde, Buk Lament, av.)