

# Financement des formations des demandeurs d'emploi : des contradictions de Pôle Emploi aux ambiguïtés de l'accompagnement des chômeurs

à propos du jugement du Tribunal administratif de Paris du 3 avril 2019

par Laure CAMAJI, Maîtresse de conférences à l'Université Paris-Sud, IDEP

## PLAN

- I. L'extension du contrôle du juge administratif en matière d'aide individuelle à la formation professionnelle
- II. Le droit à l'accompagnement des demandeurs d'emploi en quête de sens
  - A. Les carences de Pôle Emploi dans l'exercice de sa mission d'accompagnement
  - B. L'incidence du comportement du chômeur dans la constitution des préjudices

L'accès du demandeur d'emploi au financement d'une formation pourrait être décrit comme un véritable jeu de hasard, à la suite de l'affaire rapportée dans ces lignes. Bien que l'intervention du juge ait permis de mettre au jour les contradictions du service public de l'emploi dans le cas d'espèce, les ambiguïtés de la construction juridique de l'accompagnement des demandeurs d'emploi demeurent.

Il est vrai que la complexité du système de la formation professionnelle des chômeurs, composé d'un enchevêtrement de financeurs et de circuits de décision, ne contribue pas à clarifier le champ d'action du service public de l'emploi. L'emploi est une politique nationale relevant de l'État, mais la formation des chômeurs fait partie des compétences transférées aux régions depuis 1983. Comme le relève la Cour des comptes, « *la limite entre ces deux niveaux d'intervention est floue* » (1) : bien que Pôle Emploi soit le principal opérateur de la politique nationale de l'emploi et un financeur important, il oriente parallèlement les demandeurs d'emploi vers les régions. Dans le même temps, la nécessité de trouver des financements complémentaires a conduit l'État à demander aux partenaires sociaux – qui s'étaient eux-mêmes saisis de cette question – de jouer un rôle toujours plus grand dans la formation des demandeurs d'emploi. Il en résulte une gouvernance « quadripartite » associant l'État, les régions, les organismes patronaux et les syndicats de salariés. Cependant, la coordination des acteurs se révèle insuffisante, faute de stratégies communes fondées sur des dispositifs partagés et d'une transparence des moyens engagés par chacun (2), en dépit des deux réformes de la formation professionnelle initiées en 2014 et en 2018 (3). Les conditions d'entrée en formation et la qualité des stages manquent aussi de repères communs et de suivi. Ce contexte institutionnel confère une grande latitude à Pôle Emploi pour définir sa mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Concernant les bénéficiaires, accéder à la formation ressemble à un véritable « parcours du combattant » (4).

L'affaire portée devant le Tribunal administratif de Paris illustre, à tout le moins, un manque certain de stratégie de Pôle Emploi dans ce domaine. En l'espèce, un besoin de formation complémentaire est identifié au fil de l'accompagnement d'un demandeur d'emploi : l'obtention d'une certification spécialisée (un CAP Peintre

en décors) est préconisée, au regard du domaine d'activité de la personne concernée (peinture en bâtiment) et des diplômes dont elle est déjà titulaire (un baccalauréat professionnel Aménagement et finition du bâtiment et un BEP Peintre en bâtiment). Cet accompagnement personnalisé est proposé dans le cadre du dispositif du contrat

(1) Cour des comptes, *La formation des demandeurs d'emploi*, 2018, p.17.

(2) *Ibid.*

(3) Catherine Beauvois, « La formation des demandeurs d'emploi, enjeu de la réforme de la formation professionnelle ? »,

Dr. Soc. 2014.992 ; Yannick Pagnerre, « Le droit à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi », Dr. Soc. 2018.1022.

(4) Paulo Gemelgo, Anousheh Karvar, Bruno Vincent, Adrien Bregier, *Évaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, RM 2013-150P, IGAS, août 2013.

de sécurisation professionnelle, auquel le privé d'emploi a adhéré à la suite de son licenciement économique. Le projet de formation est validé par le conseiller et consigné dans un plan d'action. Après des enquêtes menées auprès de différents organismes de formation, des demandes de devis et de programmes, le choix de l'établissement est arrêté. Un dossier de financement est monté avec l'aide du conseiller du service public de l'emploi. L'OPCA soutient le projet et donne une réponse positive. Toutefois, le financement accordé par l'organisme paritaire ne couvre qu'une partie des frais pédagogiques de la formation. Le demandeur d'emploi sollicite alors une aide individuelle à la formation professionnelle (AIF) à titre complémentaire auprès de Pôle Emploi. Il lui est opposé un premier refus, au motif que la piste de l'alternance n'avait pas été explorée, alors qu'elle aurait dû être privilégiée. À la suite d'un recours gracieux du demandeur d'emploi, Pôle Emploi opère un changement de motifs et émet un deuxième refus : le demandeur d'emploi serait déjà titulaire du diplôme visé et aurait envisagé l'hypothèse d'une sous-traitance. Devant le juge administratif, Pôle Emploi réalise une ultime substitution de motifs. Selon l'institution, le requérant ne démontre pas l'efficacité de cette formation en vue d'une reprise directe et rapide d'un emploi. Ces motifs successifs sont écartés par le Tribunal administratif de Paris. D'après le juge, les raisons invoquées dans les deux décisions ne figurent pas au nombre de celles mentionnées dans l'instruction n°2013-9 de Pôle Emploi précisant les conditions de mise en œuvre de l'AIF. Le motif relatif à la titularité du diplôme est, quant à lui, matériellement inexact.

De plus, le choix de formation avait été validé par le conseiller Pôle Emploi. Enfin, le motif tenant à l'efficacité de la formation sur le marché du travail est insusceptible de sauver la décision de refus, Pôle Emploi n'en rapportant pas la preuve (5). Aucun motif de refus n'étant recevable, le tribunal en tire les conséquences et attribue l'aide financière au requérant. Cependant, il rejette la demande indemnitaire formulée par le demandeur d'emploi. Soucieux d'obtenir la certification recherchée, ce dernier avait entrepris, dans l'intervalle, de financer la formation par la souscription d'un crédit.

Il est rare que le juge soit saisi d'un refus de financement de formation par un demandeur d'emploi. C'est pourquoi cette décision mérite une grande attention (6). Dans le champ du chômage, accéder à la justice suppose d'emprunter un chemin long et sinueux (7). L'affaire en cause en est un bon exemple. L'action avait d'abord été portée devant le Tribunal de grande instance. La situation particulière de ce demandeur d'emploi était, en effet, de nature à soutenir la compétence du juge judiciaire ; son adhésion à un contrat de sécurisation professionnelle plaçait l'accompagnement de Pôle Emploi dans le champ d'un dispositif régi par un accord national interprofessionnel. Toutefois, le juge de la mise en état du TGI se déclare incompétent, ce que confirme la cour d'appel (8). Finalement, quatre années se seront écoulées entre les refus de financement et le jugement. La décision est particulièrement remarquable du fait de l'intensité du contrôle exercé par le juge.

## I. L'extension du contrôle du juge administratif en matière d'aide individuelle à la formation professionnelle

Plusieurs arguments de légalité externe auraient pu fonder l'annulation des décisions de Pôle Emploi dans l'affaire rapportée. En effet, des motifs de procédure sont parfois retenus à l'encontre de décisions indivi-

duelles prononcées par Pôle Emploi (9). En l'espèce, le mémoire ampliatif fait état d'un défaut de saisine préalable de la commission territoriale ou régionale, alors que cette instance est chargée de l'examen

(5) Tous nos remerciements à M<sup>e</sup> Émilie Videcoq, avocate du requérant, pour avoir bien voulu nous communiquer ses conclusions.

(6) Nous n'avons pas connaissance d'une autre décision enjoignant Pôle Emploi d'accorder une aide au financement d'une formation.

(7) Émilie Videcoq, « Le chômeur en rupture de protections : des voies et moyens d'activer les droits des privés d'emploi », RDSS 2014.650 ; Florent Hennequin, Émilie Videcoq, « Droits des chômeurs : sur la nécessité de ramener Pôle Emploi dans la sphère du contrôle du juge », RDT 2014.640.

(8) Une décision postérieure du Tribunal des conflits, rendue dans une autre affaire, semble confirmer la pertinence de la saisine

du TGI pour ce type de litiges : T. confl. 3 juillet 2017, n° 17-04.088 (compétence du juge judiciaire à propos d'un refus de prise en charge des frais de formation dans le cadre d'une convention de reclassement personnalisé. Toutefois, l'aide en question n'était pas une AIF). Le dispositif du Contrat de sécurisation professionnelle (CSP), issu de l'accord national interprofessionnel du 31 mai 2011 et repris dans la Convention du 19 juillet 2011 relatif à sa mise en œuvre, a remplacé la Convention de reclassement personnalisé (CRP) et le Contrat de transition professionnelle (CTP) à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2011.

(9) Voir par ex. CAA Lyon 19 octobre 2017, n° 17LY01-770 (annulation d'une mesure d'interdiction d'accès à une agence Pôle Emploi pour défaut de motivation).

des demandes de financement au-delà d'un certain montant (10). De plus, les courriers de rejet n'étaient pas signés. Toutefois, le tribunal entreprend d'examiner les motifs de refus opposés par l'institution. Au fil de la discussion, il est amené à statuer sur la demande d'aide au financement de la formation de l'intéressé. Ce faisant, le Tribunal administratif de Paris dépasse l'office du juge de l'excès de pouvoir pour situer le contentieux de l'AIF dans le champ du contentieux de pleine juridiction. Une telle position, inédite à notre connaissance, n'est pas surprenante. La conception que le juge administratif se fait de son office a profondément évolué ces vingt dernières années. De nombreux contentieux administratifs relèvent aujourd'hui du plein contentieux. C'est le cas, par exemple, dans le champ de l'aide sociale (11). Une mutation semblable a gagné les différents contentieux du chômage. Ainsi, les recours exercés à l'encontre des radiations et des suppressions du revenu de remplacement sont désormais considérés comme des litiges de plein contentieux (12), à la faveur de la reconnaissance de la nature de sanction de ces mesures. En élargissant le domaine du plein contentieux au refus d'attribution de l'aide individuelle à la formation, le jugement du Tribunal administratif de Paris prolonge ce mouvement d'ensemble au-delà des sanctions et pénalités prononcées à l'encontre des chômeurs (13).

Deux textes sont invoqués par le juge à l'appui de son examen : une délibération du conseil d'administration (fixant les conditions d'attribution des aides et mesures de Pôle Emploi), ainsi qu'une instruction de Pôle Emploi (précisant les conditions de mise en œuvre de l'AIF) (14). En effet, l'AIF n'est pas une prestation instaurée par la loi. Pôle Emploi en est à l'initiative (15), comme l'y invite sa mission fondatrice « *d'accompagnement des demandeurs d'emploi* » (16). L'institution dispose à cette fin d'une compétence, conférée par le législateur, de « *prescrire toutes actions utiles pour développer [les] compétences professionnelles [des personnes]* » (17). Il lui revient par exemple d'attribuer des aides individuelles à la formation (18). Contrairement à la plupart des circulaires prises par l'administration, la délibération et l'instruction en cause sont l'expression d'un pouvoir normatif autonome de Pôle Emploi (19). Elles étaient bien invocables par le requérant (20) ; leur valeur normative n'était pas une question préalable à trancher dans ce litige. En réalité, ce sont les modalités de leur application au cas d'espèce qui retiennent l'attention. Il faut remarquer la minutie avec laquelle le juge administratif oppose ces actes juridiques à leur auteur. L'annulation des décisions repose principalement sur un argument de texte : les motifs avancés par le service public de l'emploi « *ne figurent pas au nombre de ceux pouvant justifier un refus* ». L'invalidation s'explique ainsi, au premier chef,

(10) Instr. n° 2013-9 du 30 janvier 2013 relative à la mise en œuvre de l'aide individuelle à la formation, BOPE n° 2013-15 du 6 février 2013 (point 2.1.3).

(11) L'article L. 134-4 du Code de l'action sociale et des familles, dans sa version antérieure à la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, reconnaît au juge le pouvoir de réformer les décisions de l'administration en matière d'aide sociale. Le Conseil d'État a confirmé l'étendue des pouvoirs du juge par de nombreuses décisions. Ainsi, « *le contentieux de l'aide sociale tel qu'il est mis en œuvre devant les juridictions spécialisées de l'aide sociale est un contentieux objectif de pleine juridiction* », souligne Claire Magord (*Le parcours contentieux de l'aide sociale*, thèse Saint-Étienne, 2015, pp. 176 et s., <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01457403/document>). Sur la distinction entre le plein contentieux objectif et subjectif, voir pp. 410 et s.). Les moyens de légalité externe sont souvent considérés comme inopérants dans ce cadre (Damien Botteghi, Alexandre Lallet, « Le plein contentieux et ses faux-semblants », AJDA 2011.156), mais cette position tend à s'infléchir (voir n. suivante).

(12) CE 23 février 2011, *Cambessedé*, req. n° 332.837, Lebon (exclusion des demandeurs d'emploi du revenu de remplacement), Petites affiches 2011, n° 98, p. 7, rapp. Maud Vialettes, « Le contentieux des sanctions administratives : les nouveaux pouvoirs du juge administratif » ; TA Lille 4 avril 2012, n° 100.5263 (radiation des demandeurs d'emploi), AJDA 2012.1596, rapp. Bertrand Baillard, « Le contentieux de radiation des listes des demandeurs d'emploi : enjeux et conséquences du changement de l'office du juge administratif » ; CAA Versailles 18 décembre 2012, n° 12VE00.524 (radiation), AJDA 2013.877, rapp. Claire Rollet-Perraud, « Nature du contentieux des décisions de radiation de la liste des demandeurs d'emploi ». Prenant une distance avec la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État, des tribunaux administratifs admettent aujourd'hui l'opérance de moyens de légalité externe (voir TA Lille 4 avril 2012, préc.). Cette position présente indéniablement un aspect didactique pour l'administration.

(13) Toutes les décisions défavorables au demandeur d'emploi n'ont pas la nature de sanction. Sur la distinction faite par le Conseil d'État entre les mesures ayant un caractère cognitif et les mesures ayant un caractère de sanction, voir J.-L. Rey, « Revenu de remplacement. La double nature des décisions d'exclusion des demandeurs d'emploi », RJS 11/98, p. 808.

(14) Délib. n° 2008/4 du 19 décembre 2008, BOPE n° 2008-1 du 19 décembre 2008 ; Instr. n° 2013-9 du 30 janvier 2013, BOPE n° 2013-15 du 6 février 2013.

(15) L'AIF a été créée par une délibération du conseil d'administration de Pôle Emploi en 2010 et renouvelée en 2011 par la même voie (délib. n° 2010/18 du 16 avril 2010, BOPE n° 2010-32 du 3 mai 2010 ; délib. n° 2011/38 du 25 octobre 2011, BOPE n° 2011-103 du 3 novembre 2011). L'instruction de 2013 précisant ses conditions de mise en œuvre a été amendée par plusieurs textes postérieurs (instr. n° 2016-38 du 28 novembre 2016, BOPE 2016-85 du 2 décembre 2016 ; instr. n° 2017-5 du 10 janvier 2017, BOPE n° 2107-65 du 28 juillet 2017).

(16) Art. L. 5311-1 C. trav.

(17) Art. L. 5312-1 C. trav.

(18) Art. L. 6121-4 C. trav.

(19) L'exercice de cette compétence est contrôlée par l'État (en raison de la délégation d'un service public) et par l'Unédic (du fait de la gestion de l'assurance-chômage pour le compte de cette institution). La tutelle s'incarne dans un instrument contractuel : la convention pluriannuelle tripartite conclue entre l'État, l'Unédic et Pôle Emploi.

(20) Sur le renforcement de l'accès et l'invocabilité des circulaires et instructions à la suite de la loi « ESSoC » du 10 août 2018, v. not. Sébastien Saunier, « Une administration qui s'engage... », AJDA 2018.1828.

par la méconnaissance par Pôle Emploi des dispositions de sa propre instruction. Le juge écarte aussi un dernier motif de refus dont Pôle Emploi ne rapporte pas la preuve. Ces deux points de contrôle signalent que l'attribution de l'AIF ne relève pas d'une compétence discrétionnaire de Pôle Emploi, mais d'un pouvoir encadré par des exigences de justification. En effet, aux termes des délibérations et instructions internes, l'AIF a pour objet de contribuer au financement des frais pédagogiques de formation des demandeurs d'emploi. Conçue comme une mesure subsidiaire aux dispositifs financés par les collectivités publiques (en particulier les régions) et les OPCA, l'aide a vocation à compléter les financements qui ont déjà été obtenus par les chômeurs. Tous les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier de celle-ci. Cependant, le projet de formation doit répondre à l'un des sept cas identifiés par l'instruction. Sa pertinence doit aussi être validée par Pôle Emploi (21). Par conséquent, l'application du texte conduit à écarter les motifs de refus étrangers à ces considérations, tels que la piste de l'alternance ou l'hypothèse d'une

sous-traitance, avancés dans le cas d'espèce. De la même façon, l'efficacité de la formation en vue d'une reprise d'emploi est un argument recevable en ce qu'il reprend la finalité de l'aide (22), mais il incombe à Pôle Emploi de démontrer qu'il a exercé sa compétence en accord avec ce but.

Dans le cas d'espèce, la validation de la formation par le conseiller a certainement emporté la décision. De fait, les contradictions de Pôle emploi sautent aux yeux, et la remise en cause de l'efficacité de la formation apparaît bien tardive. Dans ce contexte, le degré de contrôle appliqué par le juge administratif semble conduire inéluctablement à l'octroi de l'aide financière, en raison de l'incapacité de Pôle Emploi à démontrer que son agent a commis une erreur d'appréciation concernant le projet de formation du demandeur d'emploi (23). En aurait-il été de même si un refus avait été opposé en amont, au fil de l'élaboration du projet professionnel avec le conseiller ? Tapi dans l'ombre de ce jugement, le droit à l'accompagnement des demandeurs d'emploi apparaît comme le véritable enjeu du litige.

## II. Le droit à l'accompagnement des demandeurs d'emploi en quête de sens

Ainsi que le souligne le juge administratif, les sources juridiques ne manquent pas pour fonder le droit à l'accompagnement du chômeur dans sa recherche d'emploi (24). Les dispositions du Code du travail suffisent à lui donner une positivité en droit français. Sa réalisation est, en effet, une des missions principales du service public de l'emploi (25). Il incombe tout particulièrement à son opérateur principal, Pôle Emploi, d'en assurer la concrétisation par toutes mesures utiles (26). De surcroît, en tant que déclinaison du droit à l'emploi, le droit à l'accompagnement des chômeurs trouve son assise dans des normes constitutionnelles et internationales (27). Si la valeur normative de ce droit peut être démontrée,

sa garantie juridictionnelle suscite en revanche davantage la discussion. La justiciabilité du droit à l'accompagnement du chômeur se mesure, en effet, à la détermination par le juge des obligations de l'institution chargée du service public de l'emploi. Mais quelle consistance donner à ce droit ? La mise en cause de la responsabilité pour faute de Pôle Emploi dans l'exercice de ses missions est l'une des voies juridictionnelles de nature à révéler sa substance. Une décision du Conseil d'État, rendue récemment, en décembre 2018, confirme la pertinence de cette voie d'action, s'il en était besoin : « *il incombe à Pôle Emploi, au titre de ses missions de placement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi par*

(21) Délib. n° 2011/38 du 25 octobre 2011 (art. 1<sup>er</sup>) préc. ; instr. n° 2013-9 du 30 janvier 2013 (art. 1<sup>er</sup>) préc. En l'espèce, la situation du requérant correspondait à l'une des situations d'octroi de l'aide (« AIF sécurisation »), destinée à compléter le financement pris en charge par un OPCA dans le cadre d'un contrat de sécurisation professionnelle. Le projet avait également été validé par le conseiller Pôle Emploi.

(22) D'après les délibérations de 2008 et de 2011, la finalité de ces aides et mesures est de « *favoriser une reprise d'emploi rapide et durable en favorisant l'insertion, le reclassement, la promotion professionnelle et la mobilité géographique et professionnelle* ».

(23) Pôle Emploi a pu discuter cet argument en raison de l'admission par le juge d'une substitution de motifs après la notification des décisions. Cette grande clémence envers Pôle Emploi n'est pas de nature à donner force à son obligation de motiver ses actes.

(24) Au-delà, un droit à l'accompagnement dans les champs professionnel et social se dessine en creux de nombreuses dispositions législatives et réglementaires (v. Franck Petit, « Le droit à l'accompagnement », Dr. Soc. 2008.413 ; « L'émergence d'un droit à l'accompagnement », RDSS 2012.977 ; Marc Véricel, « L'accompagnement vers l'emploi », RDSS 2012.985 ; v. aussi Anne Fretel, « La notion d'accompagnement dans les dispositifs de la politique d'emploi : entre centralité et indétermination », Revue Française de Socio-Économie, 2013/1, p.55). Plus largement, sur l'accompagnement comme droit, v. Michel Borgetto, « La portée juridique de la notion d'accompagnement », RDSS 2012.1029.

(25) Art. L.5311-1 C. trav.

(26) Art. L.5312-1 C. trav.

(27) Laure Camaji, « Les droits du chômeur, usager du service public de l'emploi », Dr. Ouvr. 2013.65.

lesquelles il contribue au service public de l'emploi, de mettre en œuvre un accompagnement personnalisé de chaque demandeur d'emploi pour l'aider à retrouver un emploi, précisé au moyen du projet personnalisé d'accès à l'emploi, en tenant compte de ses besoins, déterminés notamment en fonction de sa formation et de son expérience professionnelle, de l'autonomie dont il dispose dans sa recherche et de la durée qui s'est écoulée depuis son dernier emploi, ainsi que des demandes qu'il exprime. Les carences de Pôle Emploi, dans l'exercice de ces missions, sont susceptibles de constituer des fautes de nature à engager sa responsabilité » (28).

## A. Les carences de Pôle Emploi dans l'exercice de sa mission d'accompagnement

L'efficacité de cette voie d'action suppose, tout d'abord, de cerner la prestation d'accompagnement attendue de Pôle Emploi (29). Les dispositions légales offrent des ressources en ce sens. Ainsi, l'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), principal instrument de l'accompagnement, est décrite avec une assez grande précision dans le Code du travail. L'identification des modalités de l'accompagnement ne constitue pas une difficulté majeure, car elles font l'objet de nombreuses dispositions légales, réglementaires et conventionnelles. On les retrouve, notamment, dans la convention tripartite liant l'État, l'Unédic et Pôle Emploi, les actes conventionnels régissant l'assurance-chômage et les circulaires et instructions internes à Pôle Emploi. La détermination des obligations de Pôle Emploi demande aussi de mesurer l'intensité de cet accompagnement. Certains dispositifs, comme le CSP, prévoient un accompagnement renforcé. Des prescriptions d'ordre quantitatif, instaurant des indicateurs temporels ou des exigences procédurales, facilitent aussi certainement la reconnaissance d'un manquement fautif de Pôle Emploi – même si, *in fine*, il appartient au juge de faire une appréciation qualitative de l'accompagnement effectivement réalisé. Par exemple, le contrat de sécurisation professionnelle donne lieu à un parcours d'accompagnement rythmé par plusieurs

bilans d'évaluation des compétences et d'orientation professionnelle, dans des délais strictement définis. Dans le litige précédemment évoqué, jugé en 2018, la réactualisation trimestrielle du PPAE n'avait pas été respectée par Pôle Emploi. Le juge paraît ainsi porter une plus grande attention aux obligations des institutions en charge du service public de l'emploi aujourd'hui. En témoigne la mise en perspective de cette dernière décision avec l'arrêt rendu en 2012 dans la même affaire (30). En 2012, le Conseil d'État notait que Pôle Emploi avait reçu le demandeur d'emploi à plusieurs reprises et avait cherché à définir avec lui un parcours personnalisé. En 2018, il pointait l'absence de suivi du chômeur au cours de l'année précédente et concluait à un manquement fautif de Pôle Emploi à sa mission d'accompagnement. La divergence d'appréciation des mêmes faits ne semble pas uniquement tenir aux spécificités de ces deux voies d'action ; un resserrement du contrôle du juge est perceptible.

Néanmoins, l'engagement de la responsabilité du service public de l'emploi nécessite aussi de rapporter les préjudices subis par le chômeur aux fautes de Pôle Emploi.

## B. L'incidence du comportement du chômeur dans la constitution des préjudices

Sur ce point, le Tribunal administratif de Paris et le Conseil d'État adoptent une ligne similaire : ils tiennent compte du comportement du chômeur dans la constitution des préjudices allégués (31). La démarche est classique, mais, au regard de l'obligation particulière dont il est question, elle revient à reporter la charge des insuffisances du service public de l'emploi sur ses usagers. Le tribunal administratif oppose à l'intéressé d'avoir choisi de financer la formation à laquelle il avait droit. En forçant à peine le trait, la personne privée d'emploi aurait dû prendre acte des refus injustifiés du service public de l'emploi et ainsi renoncer à se former (32). Dans l'arrêt de 2018, l'absence de suivi de Pôle Emploi aurait dû inciter le chômeur à solliciter davantage son conseiller et à demander l'actualisation de son PPAE. En d'autres termes, il lui appartenait d'exiger de Pôle Emploi qu'il accomplisse sa

(28) CE 28 décembre 2018, n° 411.846. Cette action en responsabilité fait suite au référé-liberté exercé en 2012 dans la même affaire, lequel avait eu un grand retentissement médiatique et doctrinal (voir TA Paris 11 septembre 2012, réf., n° 121.6081/9 et CE 4 octobre 2012, réf., n° 362.948, RJS 12/12 n° 979 ; RDT 2012. 558, obs. Alexandre Fabre ; Manuela Grévy, « Le droit à l'emploi au prisme du référé-liberté administratif », RDT 2013.33 ; Laure Camaji, préc., Dr. Ouvr. 2013.65).

(29) Laure Camaji, préc., Dr. Ouvr. 2013.65.

(30) CE 4 octobre 2012, réf., préc. ; CE 28 décembre 2018, préc.

(31) L'attendu de principe du Conseil d'État, précédemment cité, se poursuit ainsi : « Il appartient toutefois au juge saisi d'une demande d'indemnisation du préjudice qu'un demandeur d'emploi soutient avoir subi du fait de ces défaillances de tenir compte, le cas échéant, du comportement de l'intéressé et, en particulier, de la manière dont il a lui-même satisfait aux obligations qui lui incombent. » (CE 28 décembre 2018, préc.)

(32) « Ayant fait le choix de suivre une formation en peinture en décors, [le demandeur d'emploi] ne peut se prévaloir d'un préjudice lié au temps passé à constituer un dossier de formation, ni d'avoir souscrit un crédit afin de la financer » (TA Paris, 3 avril 2019, n° 18.10043/3-2).

mission d'accompagnement (33). Subrepticement, la responsabilité de l'accompagnement se déplace de Pôle Emploi vers le chômeur. Ce dernier se trouve confronté à des injonctions paradoxales : sommé, afin de retrouver un emploi, « d'activer » le service public de l'emploi en dépit de l'inertie de l'institution, il lui est aussi demandé de respecter les préconisations de formation émises par Pôle Emploi lorsqu'elles s'avèrent préjudiciables à son insertion professionnelle. La situation qui en résulte pourrait sembler schizophrénique. Elle révèle pourtant les ambiguïtés de la construction du chômage dans le droit français. La notion d'autonomie des chômeurs en est un des nœuds.

La personnalisation de l'accompagnement des chômeurs est aujourd'hui un fil conducteur de l'action publique. Cet objectif amène, par exemple, à renforcer le suivi de certaines catégories d'usagers (34). Dans ce contexte, l'autonomie dans la recherche d'emploi – entendue comme l'aptitude à réaliser par soi-même des actions de prospection d'emploi et à élaborer un projet professionnel – peut éventuellement légitimer une modulation de l'intensité de l'accompagnement (35). Cependant, l'usage que font les juges de l'idée d'autonomie est tout autre ici : elle est intégrée dans la chaîne causale des préjudices subis par le chômeur. Elle n'est plus comprise comme une capacité de la personne, mais comme un devoir du demandeur d'emploi. Prise en ce sens, elle neutralise l'idée même d'accompagnement – conduisant les juges à exiger du demandeur d'emploi, de manière incongrue, d'outrepasser l'inaction du service public de l'emploi ou de prendre acte des errements de ce dernier en attendant une décision de justice. L'ambivalence transparait aussi au détour de certaines dispositions légales : le demandeur d'emploi ne doit-il pas, en effet, participer à l'élaboration de son projet personnalisé d'accès à l'emploi sous peine de sanctions ?

Le PPAE est emblématique de l'équivocité du rôle donné à la volonté individuelle de la personne privée d'emploi : invitée à exprimer ses choix personnels, elle est aussi contrainte de s'engager dans un processus d'accompagnement sur lequel elle n'a que peu de prise (36).

En n'accédant pas à la demande indemnitaire, le juge administratif semble bien s'être arrêté au milieu du gué. À l'avenir, l'approfondissement de son contrôle le conduira probablement à tirer les conséquences d'un manquement de Pôle Emploi à sa mission d'accompagnement. Le débat est sous-jacent, mais il ne saurait plus tarder à apparaître : Pôle Emploi dispose-t-il du pouvoir discrétionnaire d'apprécier les projets (professionnel, de formation, de mobilité, etc.) des demandeurs d'emploi ?

**Laure Camaji**

(33) Le Conseil d'État souligne que « l'intéressé s'est abstenu, au cours de la période litigieuse, de procéder à l'actualisation mensuelle de son inscription, qui lui incombait en application de l'article L. 5411-2 du Code du travail, et n'a pas sollicité son conseiller au cours de cette période, ni effectué de démarches aux fins de mise à jour de son projet personnalisé d'accès à l'emploi » ; il insiste aussi sur « l'accompagnement dont [il] a bénéficié au cours de ses premiers mois de recherche d'emploi » et « l'autonomie dont il était en mesure de faire preuve au vu de ses qualifications et de son parcours professionnel passé » (CE 28 décembre 2018, n°411.846.)

(34) Marc Véricel, préc. Des études ont montré que l'accompagnement personnalisé aide effectivement les chômeurs à accéder rapidement à l'emploi, et ceci de façon plus efficace que d'autres actions, telles que la formation ou la subvention des emplois. Cependant, l'expansion rapide de l'accompagnement personnalisé a largement reposé sur le recours à des opérateurs privés de placement, soulevant des questions d'équité et d'efficacité (L. Behaghel et al., « L'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi », Revue française d'économie, 2013/1, p.123).

(35) La modulation de l'accompagnement au vu de l'autonomie du chômeur rencontre des limites juridiques. Par exemple, elle ne semble pas pouvoir justifier un simple suivi ponctuel ou réalisé par la seule interface numérique. Le droit au fonctionnement normal du service public suppose qu'une prestation minimale, d'une certaine consistance, soit assurée à tous les usagers.

(36) Laure Camaji, « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations », Dr. Soc. 2010.666. Par exemple, le PPAE est conçu comme un outil co-construit entre le demandeur d'emploi et son conseiller, mais les voies aptes à contester le contenu finalement retenu par Pôle Emploi sont incertaines.

**CHÔMAGE** Formation professionnelle des chômeurs – Formation préconisée par Pôle Emploi – Demande d'aide individuelle à la formation (AIF) – Refus de Pôle Emploi – Refus non prévu par ses règles internes et absence de preuve que cette formation ne favorise pas une reprise d'emploi rapide et durable – Annulation des décisions – Remboursement des frais de formation – Absence d'indemnités réparant le préjudice subi (préjudice non établi).

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS 3 avril 2019,

M. L. contre Pôle emploi (n° 18.10043/3-2)

[...]

Considérant ce qui suit :

1. M. L., inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi, a sollicité de Pôle Emploi, le 19 mars 2015, une aide individuelle à la formation (AIF) afin de recevoir une formation en tant que peintre en décors, qui devait lui être dispensée par l'Atelier des peintres en décors du 31 août 2015 au 1<sup>er</sup> avril 2016. Par une décision du 26 mai 2015, Pôle Emploi a refusé de faire droit à sa demande. Suite au recours présenté par M. L. auprès du directeur de l'agence A2S le 9 juin 2015, Pôle Emploi a réitéré son refus par décision du 30 juin suivant. Par la présente requête, M. L. demande l'annulation de ces deux décisions, ainsi que la condamnation de l'État à réparer le préjudice subi en raison du manquement de Pôle Emploi à ses obligations.

Sur la fin de non-recevoir opposée par Pôle Emploi :

2. Aux termes de l'article R.421-1 du Code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle* ». Il résulte des dispositions de l'article R. 421-5 du même code que les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision.

3. Toutefois, le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci en a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le Code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. En règle générale, et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous

réserve de l'exercice de recours administratifs, pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

4. En l'espèce, il résulte de l'instruction que M. L. a eu connaissance des décisions attaquées, qui ne comportaient pas la mention des voies et délais de recours, respectivement 9 juin 2015 et le 3 juillet 2015. Par décision du 3 juin 2016, soit moins d'un an après, il a obtenu l'aide juridictionnelle qu'il sollicitait en vue de contester ces décisions. Son action, intentée le 30 septembre 2016 devant le tribunal de grande instance, a été rejetée pour incompétence par le juge de la mise en état de ce tribunal, par jugement du 23 mai 2017, confirmé par arrêt de la Cour d'appel de Paris du 15 février 2018. La circonstance que la décision d'aide juridictionnelle ne vise qu'une seule des deux décisions attaquées ou encore qu'elle mentionne l'agence de Pôle Emploi d'Issy-les-Moulineaux alors que celle-ci n'est pas l'auteur des décisions, n'est pas de nature à établir, contrairement à ce que soutient Pôle Emploi en défense, que cette décision est sans lien avec le présent litige, dès lors qu'elle est expressément visée par la Cour d'appel de Paris dans son arrêt du 15 février 2018. Dans ces conditions, la présente requête, enregistrée le 15 juin 2018, n'a pas été déposée au-delà d'un délai raisonnable. La fin de non-recevoir opposée par Pôle Emploi et tirée de la tardiveté de la requête ne peut qu'être rejetée.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

5. Par délibération n° 2011/38 du 25 octobre 2011, le conseil d'administration de Pôle Emploi a créé une aide individuelle à la formation professionnelle (AIF) afin de contribuer au financement des frais pédagogiques de formation suivie par des demandeurs d'emploi ou des bénéficiaires notamment du contrat de sécurisation professionnelle pour les projets de formation dont la pertinence est validée par ses services. Il est précisé que cette aide est complémentaire et subsidiaire aux dispositifs financés par les conseils régionaux, généraux, toute autre collectivité publique et par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). En application de cette délibération, l'instruction n° 2013-9 du 30 janvier 2013, alors en vigueur, est venue préciser les conditions de mise en œuvre de cette aide individuelle à la formation. Ainsi, une AIF « sécurisation » peut être attribuée, notamment à un demandeur d'emploi

en contrat de sécurisation professionnelle, lorsque le financement accordé par l'OPCA est insuffisant pour couvrir des frais pédagogiques de la formation ou lorsque la durée maximale de prise en charge par l'OPCA est inférieure à la durée de la formation. L'objectif est la prise en charge par Pôle Emploi et l'autre organisme financeur de l'intégralité des frais pédagogiques de la formation.

En ce qui concerne la décision du 26 juin 2015 :

6. Pour rejeter la demande d'aide présentée par M. L., Pôle Emploi a opposé le motif tiré de ce que la piste de l'alternance n'avait pas été explorée et qu'elle devait être privilégiée. Toutefois, il résulte de l'instruction que le choix de la formation pour laquelle M. L. demandait une aide a été validé par le conseiller Pôle Emploi qui suit M. L. dans le cadre de son contrat de sécurisation professionnelle et a obtenu l'accord de l'organisme paritaire collecteur agréé. Ainsi, et alors que le motif avancé dans la décision ne figure pas au nombre de ceux pouvant justifier un refus, Pôle Emploi a reconnu les dispositions de son instruction n° 2013-9 du 30 janvier 2013.

En ce qui concerne la décision du 30 juin 2015 :

7. Pour maintenir son refus de financement suite au recours formé par M. L., Pôle Emploi a opposé de nouveaux motifs. Il résulte de l'instruction que les motifs tirés de ce que M. L. aurait obtenu, en 2013, un certificat d'aptitude professionnelle de peintre en décors est matériellement inexact. En outre, la circonstance qu'il a évoquée dans sa demande de financement, l'hypothèse d'une sous-traitance, n'est pas un motif de refus énoncé par l'instruction n° 2013-9 précitée.

8. Pour établir que la décision attaquée était légale, Pôle Emploi invoque, dans son mémoire en défense, un autre motif tiré de ce que le requérant ne démontre pas que cette formation lui aurait permis de retrouver un emploi directement et rapidement.

9. Il résulte de l'instruction n° 2008/4 du conseil d'administration de Pôle Emploi, en date du 19 décembre 2008, que les aides et mesures accordées par Pôle Emploi sont destinées à favoriser une reprise d'emploi rapide et durable en favorisant l'insertion, le reclassement, la promotion professionnelle et la mobilité géographique et professionnelle des demandeurs d'emploi.

10. En l'espèce, au vu, notamment, du programme de la formation en litige qui aboutit à une certification professionnelle de « peintre en décors », comporte 959 heures de cours et revêt une portée très pratique, il n'est pas établi que cette formation, par ailleurs validée par le conseiller de Pôle Emploi, ne favoriserait pas une reprise d'emploi rapide et durable pour le demandeur, titulaire d'un baccalauréat professionnel « Peintre en bâtiment, finition et aménagement ».

11. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, que M. L. est fondé à demander l'annulation des décisions de Pôle Emploi des 26 mai et 30 juin 2015.

Sur les conclusions aux fins d'injonction

12. Le présent jugement, eu égard aux motifs d'annulation retenus, implique que l'aide individuelle à la formation soit attribuée à M. L. pour la formation de peintre en décors dispensée par l'Atelier des peintres en décors qu'il a suivie du 31 août 2015 au 1<sup>er</sup> avril 2016.

M. L. ayant déjà exposé la somme sollicitée, il y a lieu, par suite, d'enjoindre à Pôle Emploi de lui verser, dans un délai de trois mois à compter du présent jugement, le montant de 6.153 euros, correspondant à la part restant à la charge de M. L. après financement par l'OPCA.

Sur les conclusions indemnitaires

13. D'une part, aux termes de l'article L.5311-1 du Code du travail, « *Le service public de l'emploi a pour mission 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* ». Pôle Emploi, qui est doté de la personnalité morale, contribue, en vertu de l'article L. 5311-2 du même code, au service public de l'emploi, en exerçant notamment les missions de placement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi ainsi définies à l'article L.5312-1 de ce code : « *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 (...)* ».

14. D'autre part, aux tenues de l'article L. 1233-65 du Code du travail : « *Le contrat de sécurisation professionnelle a pour objet l'organisation et le déroulement d'un parcours de retour à l'emploi (...). / Ce parcours débute par une phase de pré-bilan, d'évaluation des compétences et d'orientation professionnelle en vue de l'élaboration d'un projet professionnel. (...). / Ce parcours comprend des mesures d'accompagnement, notamment d'appui au projet professionnel, ainsi que des périodes de formation et de travail* ». En vertu de l'article 13 de l'accord national interprofessionnel du 8 décembre 2014 et de l'article 9 de la convention du 26 janvier 2015 pris en application de l'accord, les salariés qui acceptent un contrat de sécurisation professionnelle bénéficient, dans les huit jours de leur adhésion,

d'un entretien individuel de pré-bilan pour l'examen de leurs capacités professionnelles et les prestations d'accompagnement retenues d'un commun accord, au vu du résultat de cet entretien de pré-bilan, sont mises en place au profit des bénéficiaires de ce contrat, au plus tard dans le mois suivant cet entretien individuel de pré-bilan.

15. En l'espèce, M. L. a signé son contrat de sécurisation professionnelle le 17 décembre 2014 et a eu son entretien de pré-bilan le 12 janvier 2015. Il résulte en outre de l'instruction que l'accompagnement par l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes a débuté le 28 janvier 2015, soit un mois et dix jours après l'ouverture de son contrat. Si les délais de réalisation de l'entretien de pré-bilan et de mise en place des prestations d'accompagnement prévus par la réglementation sur le contrat de sécurisation professionnelle mentionnée au point précédent n'ont pas été respectés, M. L. n'établit pas avoir subi un quelconque préjudice pour ces dépassements, au demeurant, raisonnables.

16. En outre, ayant fait le choix de suivre la formation de peintre en décors, il ne peut se prévaloir d'un préjudice lié au temps passé à constituer un dossier de formation, ni d'avoir souscrit un crédit afin de la financer.

17. Il s'ensuit que les conclusions indemnitaires de M. L. doivent être rejetées.

18. Il résulte de tout ce qui précède que M. L. est seulement fondé à demander l'annulation des décisions de Pôle Emploi des 26 mai et 30 juin 2015 et à ce qu'il soit enjoint à Pôle Emploi de lui verser la somme correspondant au coût de la formation resté

à sa charge, soit 6.153 euros, dans un délai de trois mois à compter du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

19. M. L. a obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle. Par suite, son avocat peut se prévaloir des dispositions des articles L. 761-1 du Code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, et sous réserve que M<sup>e</sup> Videcoq, avocate de M. L., renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État, de mettre à la charge de l'État le versement à M<sup>e</sup> Videcoq de la somme de 1.500 euros.

DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les décisions de Pôle Emploi des 26 mai et 30 juin 2015 sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint au Pôle Remploi de verser la somme de 6.153 euros à M. L. au titre de l'aide individuelle-à-la formation dans un délai de trois mois à compter du présent jugement.

Article 3 : L'État versera à M<sup>e</sup> Videcoq une somme de 1.500 euros en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve que M<sup>e</sup> Videcoq renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de M. L. est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. L. et à Pôle Emploi.

(M. Cotte, rapporteur, Mme Janicot, rapporteur public – M<sup>e</sup> Videcoq, M<sup>e</sup> Pillet, av.)

## ERRATUM

Dans le commentaire d'arrêt de Marianne Girier-Timsit relatif à période de référence prise en compte pour la durée hebdomadaire maximale de 48 heures (Cass. Soc. 12 septembre 2018), publié dans le numéro de mai, à la p. 327, première colonne, il convient de remplacer :

- « *sur n'importe quelle période de 4 mois* » par « *sur n'importe quelle période inférieure ou égale à 4 mois, choisie par l'État membre* » ;
- « *tout en excédant la durée moyenne européenne de 48 heures sur une période de 4 mois* » par « *tout en excédant la durée moyenne européenne de 48 heures sur une période quelconque de 3 mois / 12 semaines* » ;
- enfin, « *que l'on pourrait dupliquer sur 4 mois / 12 semaines* » par « *que l'on pourrait dupliquer sur 3 mois / 12 semaines* ».

Nous présentons toutes nos excuses à nos lecteurs.