

CONTENTIEUX, PROCÉDURE ET JURIDICTIONS

Sous la responsabilité de Frédéric Guiomard, Maître de conférences à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense et Manuela Grévy, Maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Le juge des référés, rempart contre les retenues pratiquées illégalement par Pôle Emploi sur les allocations-chômage

Ordonnance TGI Paris, 15 janvier 2016

Retrouvez l'ordonnance de référé sur Daloz-revues.fr



« Il est acquis que le Conseil d'État a, par décision du 5 octobre 2015, annulé la convention d'assurance-chômage du 14 mai 2014 et notamment la règle prévoyant les modalités de retenues sur les allocations de trop-perçus. Pôle Emploi en a d'ailleurs tiré les conséquences puisqu'il en informe ses allocataires sur son site internet et précise que cette décision ne remet pas en cause l'obligation pour les allocataires de rembourser les trop-perçus, mais ne concerne que la modalité du remboursement, laquelle doit être acceptée par le débiteur. Pôle emploi s'engage alors à cesser les retenues mises en place sans accord exprès des débiteurs dès les paiements, et ce dès les paiements d'allocations afférents au mois d'octobre, solliciter systématiquement l'accord exprès du débiteur pour procéder à des retenues sur les allocations et restituer les retenues si le débiteur le demande par écrit et convenir d'une autre modalité de remboursement, les sommes concernées restant dues à Pôle Emploi.

De l'ensemble de ces éléments, il ressort que la part non contestée des retenues opérées par Pôle Emploi sur les allocations à devoir à madame A..., sans son accord et même malgré ses nombreuses contestations, sont constitutives du trouble manifestement illicite de l'article 809 du code de procédure civile. Dans ces conditions, il sera partiellement fait droit aux demandes de madame A... dans les termes du dispositif ci-dessous.

Par ces motifs : [...] Ordonnons à Pôle Emploi le remboursement de la somme de 7 387,75 au titre de prélèvements indus dans un délai de 30 jours à compter de la présente ordonnance [...] »

Pôle Emploi dispose de pouvoirs redoutables pour recouvrer ses créances. Dans le cas où il considère que l'allocataire doit lui rembourser un « trop-perçu » ou un « indu » d'allocation chômage, il détient le double

pouvoir de retenir la somme sur les allocations à venir et de délivrer une contrainte de payer qui emporte tous les effets d'un jugement exécutoire¹. Jusqu'à très récemment, ces prérogatives lui étaient octroyées par la loi pour les allocations versées pour son propre compte (aide individuelle à la formation, aide à la mobilité) ainsi que pour le compte de l'État et du Fonds de solidarité (notamment l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation temporaire d'attente, l'allocation équivalant retraite) et pour le compte des employeurs relevant de la fonction publique. Depuis la loi Travail du 8 août 2016, ces prérogatives s'étendent également aux allocations d'assurance-chômage (ARE et ASP versées pour le compte de l'Unédic).

Cette dernière extension a été adoptée afin de faire échec à la décision du Conseil d'État du 5 octobre 2015. Dans cet arrêt, celui-ci avait conclu à l'illicéité de la disposition de la convention d'assurance-chômage du 4 mai 2014 autorisant Pôle Emploi à récupérer les trop-perçus sur les allocations d'assurance-chômage à venir². Cette solution s'imposait. En effet, les partenaires sociaux, qui avaient conféré à l'institution un pouvoir exorbitant du droit commun que la loi ne prévoyait pas, avaient ainsi dépassé les limites de leur compétence normative. Suite à cette décision, les juges civils ne pouvaient que conclure à l'illicéité des retenues pratiquées sans l'accord exprès du débiteur ni décision de justice et en ordonner le remboursement. L'ordonnance du TGI de Paris du 15 janvier 2016 ici commentée en témoigne³. Toutefois, cette solution n'est valable que pour les retenues opérées avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 2016. Depuis, Pôle Emploi dispose d'une base légale pour retenir les prestations indûment perçues par le travailleur privé d'emploi sur les allocations d'assurance-chômage et du pouvoir de contrainte, qu'il ne possédait pas antérieurement. En d'autres termes, Pôle Emploi n'a plus à obtenir l'accord exprès de l'allocataire ou une décision de justice. En

(1) C. trav., art. L. 5426-8-1 et L. 5426-8-2.

(2) CE 5 oct. 2015, n° 383956, Ass. des Amis des Intermittents et précaires, Lebon; AJDA 2015. 1886; D. 2015. 2018, et les obs.; RDT 2015. 686, obs. L. Joly; RJS 12/15, n° 798; Dr. ouvrier 2015. 676, note R. Decout-Paolini. La disposition concernée était issue du règlement annexé à la convention.

(3) L'auteure remercie M^e Florent Hennequin, avocat du chômeur requérant, pour la communication de ses conclusions

revanche, il doit respecter les règles du Code du travail détaillées ci-dessous.

I. - Les conditions de légalité des retenues sur les allocations-chômage en récupération des trop-perçus

Les pouvoirs de Pôle Emploi en matière de récupération des trop-perçus sont encadrés par quatre garanties de procédure et de fond, afin de protéger *a minima* les droits des allocataires. Depuis la loi du 8 août 2016, ces règles sont valables quel que soit le type d'allocation versée par Pôle Emploi (allocation d'assurance, de l'État, du Fonds de solidarité, d'un employeur public, ou de Pôle Emploi).

En premier lieu, Pôle Emploi a l'obligation de notifier le trop-perçu et cette notification doit être motivée. Le courrier doit détailler les éléments nécessaires à sa compréhension par le travailleur privé d'emploi (notamment son origine, les périodes concernées, le décompte des sommes de manière précise et détaillée, le montant total du trop-perçu)⁴. Il doit aussi comporter les voies de contestation et recours⁵.

En deuxième lieu, Pôle Emploi ne peut procéder à des retenues sur les allocations à venir lorsque le chômeur a contesté la dette (*cf. infra* sur les modalités de contestation). Dans le cas où Pôle Emploi délivre une contrainte, celle-ci doit avoir été précédée, sous peine de nullité, d'une mise en demeure comportant le motif, la nature et le montant des sommes réclamées, la date du ou des versements indus donnant lieu à recouvrement ainsi que, le cas échéant, le motif ayant conduit à rejeter totalement ou partiellement le recours formulé par le débiteur⁶.

En troisième lieu, l'institution ne peut opérer de retenues que dans la limite d'une quotité saisissable garantissant un « reste à vivre »⁷. Par ailleurs, les indus d'allocations d'assurance-chômage ne peuvent pas être récupérés sur les autres allocations versées par Pôle Emploi (l'institution n'a donc pas le droit de retenir ces sommes sur une allocation de solidarité)⁸.

En dernier lieu, la récupération pratiquée sur les allocations-chômage par Pôle Emploi est limitée par les règles de prescription des créances: trois ans en matière d'allocation d'assurance, cinq ans en matière d'allocation d'État, dix ans en cas de fraude démontrée par Pôle Emploi⁹.

Malheureusement, ces règles ne sont pas systématiquement respectées; comme l'illustrent des contentieux récents, Pôle Emploi pratique des retenues au mépris de ces garanties¹⁰. Dès lors, le juge des référés est le rempart dont disposent les chômeurs pour faire respecter leurs droits. En matière de prestation d'assurance-chômage, le tribunal compétent est le juge civil de droit commun¹¹. Il peut être saisi en cas d'urgence lorsqu'il n'y a pas de contestation sérieuse (C. pr. civ., art. 808). Il intervient également, même en présence d'une contestation sérieuse lorsqu'un trouble manifestement illicite exige des mesures conservatoires (C. pr. civ., art. 809). Dans le cas où Pôle Emploi retient une somme sur une allocation d'assurance-chômage en violation d'une garantie de procédure ou de fond, on se trouve généralement face à un trouble manifestement illicite ou un prélèvement indu non sérieusement contestable. En effet, les règles à respecter par Pôle Emploi sont clairement exposées dans la loi et leur violation revêt très souvent un caractère d'évidence. Dès lors, le juge des référés ordonnera le remboursement et enjoindra Pôle Emploi de cesser les prélèvements. En pratique, les éléments litigieux dans ce type d'affaires tiennent principalement à la constatation des retenues illégales.

II. - La constatation des retenues illégales par le juge des référés

En premier lieu, le montant des retenues sur les allocations peut être sujet à discussion. En cas de doute sur l'étendue exacte des prélèvements, le juge des référés se déclarera incompétent en ce qui concerne la part des retenues contestées. L'ordonnance du TGI du 15 janvier 2016 illustre certaines difficultés. Le requérant soutenait que le montant des retenues était

(4) CRPA, art. L. 211-2, L. 212-5 et L. 211-7.

(5) *Ibid.*, art. L. 412-3.

(6) C. trav., art. R. 5426-20 et R. 5426-21. Pour une condamnation de Pôle Emploi en référé, à propos d'une contrainte relative à l'allocation de solidarité spécifique, v. TA Melun, 20 août 2014, n° 1306914.

(7) C. trav., art. L. 5426-8-1, R. 5426-18 (quotité saisissable pour les allocations de solidarité) et R. 4126-24 (les sommes inférieures à 77 euros ne sont pas recouvrées). Attention: le décret fixant la quotité saisissable concernant les retenues sur les allocations d'assurance chômage n'est pas encore paru au jour où nous écrivons. Le plafond applicable continue donc vraisemblablement d'être celui en matière de saisie sur salaire (C. trav., art. R. 3252-2 s.). En tous les cas, la somme laissée à l'allocataire ne peut pas être inférieure au montant du RSA (C. trav., art. R. 3252-5 pour l'allocation d'assurance chômage).

(8) C. trav., art. L. 5426-8-1.

(9) C. trav., art. L. 5422-5.

(10) V. par ex. TGI Nanterre (référé), 14 avr. 2014, n° 14/01082 et TGI Paris (référé), 7 avr. 2015, n° 15/52820, reproduits en annexe de L. Camaji, F. Hennequin, É. Videcoq, « De nouveaux droits pour les chômeurs? », Dr. ouvrier 2015. 579; v. aussi F. Hennequin, « Indemnisation du chômage: passer de l'insécurité juridique à la "flexicurité" », RDSS 2014. 662; F. Hennequin, É. Videcoq, « Droits des chômeurs, sur la nécessité de ramener Pôle Emploi dans la sphère du contrôle du juge », RDT 2014. 640.

(11) Les règles de compétence juridictionnelle en matière de chômage sont particulièrement opaques et complexes; sur l'accès des usagers de Pôle Emploi à la justice, v. F. Hennequin, É. Videcoq, art. préc.; L. Camaji, « Quel accès à la justice pour les usagers du service public de l'emploi? », Dr. ouvrier 2014. 713; É. Videcoq, « Le chômeur en rupture de protections: des voies et moyens d'activer les droits des privés d'emploi », RDSS 2014. 650; v. égal. le site internet de l'association Recours Radiation (www.recours-radiation.fr).

de 17205,22 euros, contrairement à Pôle Emploi qui l'évaluait à 7387,48 euros. La différence tenait principalement à une créance de 11465,27 euros que Pôle Emploi avait calculée au profit du chômeur sans l'en avertir et qu'il avait imputée sur le trop-perçu initial. Pour le chômeur, cette « régularisation » en déduction de la dette constituait bien une retenue sur allocation puisque cette créance était due et ne lui avait pas été versée. Le juge des référés a néanmoins relevé une contestation sérieuse et restreint sa compétence à la part non discutée des retenues, c'est-à-dire 7387,48 euros, renvoyant le chômeur à une action au fond pour le montant restant. Cette affaire témoigne de l'importance du respect par Pôle Emploi de son obligation d'information : dès lors qu'il n'informe pas l'allocataire des recalculs successifs de ses allocations, du détail des indus et des prélèvements opérés, le champ d'intervention du juge des référés se restreint.

En second lieu, lorsque l'illégalité tient au fait que Pôle Emploi a outrepassé la contestation de la dette par le chômeur, la matérialité et l'antériorité de cette contestation sont parfois discutées.

Ainsi, Pôle Emploi peut mettre en avant l'existence d'une demande de remise ou d'un échelonnement de la dette que le chômeur a adressé au directeur de l'agence Pôle Emploi, à l'instance paritaire régionale ou au médiateur. Ces demandes annulent-elles la contestation de l'indu ? À notre sens, il n'en est rien : la sollicitation d'un échéancier ou d'une remise ne peut pas valoir reconnaissance de la dette par le chômeur lorsque ce dernier a expressément contesté le trop-perçu. Au demeurant, les courriers des chômeurs doivent être interprétés à la lumière du contexte dans lequel ils sont adressés. En effet, il se peut que Pôle Emploi n'indique pas clairement la possibilité de contester la dette, ainsi que son effet suspensif de tout prélèvement, dans la lettre qu'il adresse au chômeur pour l'informer de l'indu. Une ordonnance du TGI de Nanterre du 14 avril 2014 illustre ce cas¹². Comme le relève le juge, « Madame A..., certes, [avait] saisi l'instance paritaire régionale en demandant la remise de sa dette, mais ceci ne pouvait être considéré

comme une reconnaissance de sa dette, de même que la sollicitation d'échéanciers, dans la mesure où la mise en demeure délivrée ne lui indiquait pas d'autres options et notamment aucune voie de recours ».

Par ailleurs, par quels moyens le chômeur peut-il rapporter la preuve qu'il a contesté l'indu ? Le Code du travail, qui n'impose aucune forme particulière pour contester la dette, précise simplement que « le débiteur qui conteste le caractère indu des prestations qui lui sont réclamées forme un recours gracieux préalable devant le directeur général de Pôle Emploi » (art. R. 5426-19). Dès lors, la preuve de la contestation peut être faite par tous moyens. Un accusé de réception d'un envoi par courrier ou la photocopie de celui-ci avec le tampon daté de l'agence en cas de remise en mains propres font foi. Un courriel est également une preuve valable depuis la reconnaissance du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (décret du 5 novembre 2015)¹³. De plus, l'administration ayant l'obligation de transmettre les demandes des usagers à l'autorité compétente¹⁴, un courrier qui n'a pas été adressé au directeur de l'agence de Pôle Emploi est tout de même recevable. L'ordonnance du TGI de Nanterre du 14 avril 2014 précédemment évoquée en témoigne : dans cette affaire, la contestation avait été adressée au médiateur régional de Pôle Emploi. Enfin, à notre sens, si l'indu n'a pas été notifié et dûment motivé par Pôle Emploi, la preuve de la contestation de l'indu n'a pas à être exigée de l'allocataire puisque ce dernier n'a pas été mis en mesure d'exercer ce droit.

En conclusion, on peut souhaiter que les usagers de Pôle Emploi aient l'audace de saisir davantage le juge des référés en cas de retenues illégales opérées sur leurs allocations. Il semble bien que la multiplication des actions en justice des chômeurs soit la seule voie pour que leurs droits soient systématiquement respectés à l'avenir par le service public de l'emploi.

Laure Camaji

Maître de conférences à l'université Paris-Sud –
IUT de Sceaux

(12) Sur l'obligation d'information de Pôle Emploi, v. Civ. 2^e, 16 févr. 2012, Dr. ouvrier 2012. 611, obs. L. Camaji.

(13) Dans l'affaire jugée par le TGI de Paris le 15 janvier 2016, la contestation du chômeur avait été faite par courriel.

(14) CRPA, art. L. 114-2.