

TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS

N° 1712569/3-2

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme `

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Cotte  
Rapporteur

Le tribunal administratif de Paris

Mme Janicot  
Rapporteur public

(3<sup>e</sup> section – 2<sup>e</sup> chambre)

Audience du 16 janvier 2019  
Lecture du 30 janvier 2019

66-10-02

66-11-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires complémentaires, enregistrés les 3 août 2017, 1<sup>er</sup> novembre 2018 et 8 novembre 2018, Mme ` représentée par Me Hug, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision de Pôle emploi remettant en cause son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du 16 mars 2015, ainsi que la décision implicite rejetant son recours gracieux reçu le 9 janvier 2017 ;

2°) d'annuler la décision de Pôle emploi du 22 mars 2016 l'informant de la cessation de son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du 16 mars 2016 ;

3°) d'enjoindre à Pôle emploi de la réinscrire rétroactivement sur la liste des demandeurs d'emploi ;

4°) de mettre à la charge de Pôle emploi le versement à son conseil de la somme de 1 500 euros au titre des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Elle soutient que :

- elle est recevable à agir contre la décision du 22 mars 2016 l'informant de la cessation de son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi et lui notifiant un trop-perçu, cette décision comme le courrier du 30 mars 2016 ne comportant pas la mention des délais et voies de recours ;

- elle n'a jamais eu notification de la décision du 22 mars 2016 l'informant de la cessation de son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du 16 mars 2016 et n'en a pris connaissance que dans le cadre de la présente instance ;

- l'existence d'une décision de cessation rétroactive d'inscription à compter du 16 mars 2015, qui est la décision qu'elle attaque, lui a été révélée par la notification d'un trop-perçu d'allocation d'aide au retour à l'emploi qui lui a été adressée le 22 mars 2016 ;

- cette décision équivaut à un retrait et un tel retrait, s'agissant d'une décision individuelle créatrice de droits, ne pouvait intervenir que dans un délai de quatre mois ;

- Pôle emploi a méconnu les dispositions de l'article R. 5221-48 du code du travail en prononçant sa cessation d'inscription au 16 mars 2015 ;

- la décision de cessation d'inscription à compter du 16 mars 2015 est contraire à la convention n° 97 de l'organisation internationale du travail sur les travailleurs migrants et aux stipulations à l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 14 de cette convention ;

- la décision de cessation d'inscription à compter du 16 mars 2016 est fondée sur un motif erroné en fait, dès lors qu'elle était toujours à cette date à la recherche d'un emploi.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 19 janvier 2018 et le 12 novembre 2018, Pôle emploi, représenté par la selarl Lafarge associés, conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- deux décisions distinctes ont été notifiées à la requérante le 22 mars 2016, l'une portant cessation d'inscription sur la liste de demandeurs d'emploi, l'autre lui réclamant un trop-perçu d'allocation ;

- les conclusions dirigées contre la décision de notification d'un trop-perçu d'allocation d'aide au retour à l'emploi sont portées devant une juridiction incompétente pour en connaître ;

- les conclusions dirigées contre les deux décisions sont tardives ;

- les conclusions dirigées contre la décision de cessation d'inscription sont irrecevables en ce qu'elles n'ont pas été précédées d'un recours administratif préalable obligatoire ;

- le moyen tiré de la méconnaissance de la convention n° 97 de l'organisation internationale du travail est inopérant ;

- les autres moyens soulevés par Mme Hu ne sont pas fondés ;

- une substitution de motifs est sollicitée pour la décision de cessation d'inscription, le titre de séjour de la requérante ne lui permettant pas d'être inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi.

Par une intervention, enregistrée le 23 octobre 2018, l'association « Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s » (GISTI), représentée par Me Lamine, demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête de Mme

Elle se réfère aux moyens exposés dans la requête de Mme

Le Défenseur des droits, en application des dispositions de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, a présenté des observations, enregistrées le 30 octobre 2018.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de la forclusion de l'action en contestation de la décision du 22 mars 2016 notifiant un trop-perçu. Le principe de sécurité juridique fait en effet 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 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 du délai raisonnable d'un an (CE Assemblée, 13 juillet 2016, Czabaj, n° 387763, p. 340).

Par un mémoire enregistré le 26 novembre 2018, Mme [redacted] soutient qu'elle a adressé à Pôle emploi un recours daté du 18 avril 2016, puis un recours administratif préalable en décembre 2016 et a enfin déposé une demande d'aide juridictionnelle le 18 avril 2017, permettant ainsi de préserver le délai de recours.

Par un mémoire enregistré le 6 décembre 2018, Pôle emploi soutient que le moyen relevé d'office est fondé dès lors que le courrier du 18 avril 2016 ne peut, en l'absence de tout moyen, être regardé comme un recours administratif, qu'en tout état de cause, la requête a été déposée plus d'un an après la décision implicite de rejet et que la demande d'aide juridictionnelle ne peut avoir un effet suspensif dès lors qu'elle concerne une procédure de « radiation de la liste des demandeurs d'emploi ».

Mme [redacted] a été admise au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du 21 juin 2017.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, notamment son article 33,
- le code du travail,
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Cotte ;
- les conclusions de Mme Janicot, rapporteur public ;
- les observations de Me Hug, avocat de Mme [redacted] ;
- et les observations de Me Pillet, avocat de Pôle emploi.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Mme [redacted], ressortissante taïwanaise résidant en France depuis 2002 sous couvert d'un titre de séjour « étudiant », a obtenu le 5 janvier 2011 une autorisation provisoire de travail afin d'occuper un emploi dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE), régulièrement renouvelée jusqu'au 10 mars 2014. Suite à la rupture de son contrat de travail pour raisons économiques, Mme [redacted] a été inscrite, à compter du 23 mars 2015, sur la liste des demandeurs d'emploi. Le 22 mars 2016, Pôle emploi a notifié à Mme [redacted] un trop-perçu d'allocation de retour à l'emploi pour la période du 23 mars 2015 au 29 février 2016. Le motif de cette première décision sera explicité par un courrier du 30 mars 2016, dans lequel Pôle emploi précise que cette créance résulte de l'inscription à tort de Mme [redacted] sur la liste des

demandeurs d'emploi. Par une seconde décision du 22 mars 2016, Pôle emploi informe Mme [redacted] qu'elle n'est plus inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du 16 mars 2016, au motif qu'elle n'est plus à la recherche d'un emploi. Par la présente requête, Mme [redacted] demande, d'une part, l'annulation de la décision révélée par les courriers des 22 et 30 mars 2016 par laquelle Pôle emploi a retiré sa décision de l'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du 23 mars 2015 ainsi que de la décision implicite rejetant son recours gracieux reçu le 9 janvier 2017, et, d'autre part, l'annulation de la décision du 22 mars 2016 l'informant de la cessation de son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du 16 mars 2016.

Sur l'intervention de l'association « Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s » (GISTI) :

2. L'association « Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s » (GISTI) justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation des décisions attaquées. Ainsi, son intervention à l'appui de la requête formée par Mme [redacted] est recevable.

Sur l'exception d'incompétence :

3. Il résulte des écritures de la requérante, ainsi qu'il a été dit au point 1, que Mme [redacted] demande l'annulation, non pas de la décision de répétition de l'indu d'allocation de retour à l'emploi, datée du 22 mars 2016, mais de la décision révélée par cette décision et par le courrier du 30 mars 2016, par laquelle Pôle emploi a procédé au retrait de sa décision de l'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du 23 mars 2015. Si le juge judiciaire est seul compétent pour les litiges relatifs aux prestations servies au titre du régime d'assurance-chômage, le juge administratif demeure compétent pour statuer sur la légalité des décisions d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi. Il s'ensuit que la décision procédant au retrait d'une telle inscription ressort de la compétence du juge administratif. L'exception d'incompétence opposée en défense à l'encontre de la première décision doit dès lors être écartée.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

4. En premier lieu, 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 »*. Aux termes de l'article R. 421-5 du même code : *« 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 »*.

5. Si la formation d'un recours administratif contre une décision établit que l'auteur de ce recours administratif a eu connaissance de la décision qu'il a contestée au plus tard à la date à laquelle il a formé ce recours, une telle circonstance est par elle-même sans incidence sur l'application des dispositions de l'article R. 421-5 citées ci-dessus.

6. D'une part, la décision révélée de retrait de l'inscription de Mme [redacted] sur la liste des demandeurs d'emploi ne comportant pas, par nature, la mention des délais et voies de recours, le délai de recours contentieux n'a pu commencer à courir à l'encontre d'une telle décision.

7. D'autre part, si la décision de cessation d'inscription à compter du 16 mars 2016 produite en défense comporte la mention des délais et voies de recours, il ne ressort pas des pièces du dossier que Mme [redacted] en ait reçu notification. Au contraire, Mme [redacted] soutient sans être

contredite en avoir eu connaissance pour la première fois au cours de la présente instance. Par suite, Pôle emploi n'est pas fondé à se prévaloir d'une telle mention.

8. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir opposée en défense aux conclusions dirigées contre les deux décisions doit être écartée.

9. En deuxième lieu, 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 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.

10. Il ressort des pièces du dossier que Mme . avait nécessairement connaissance de la décision procédant au retrait de son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi le 18 avril 2016, date à laquelle elle a formé un recours gracieux à l'encontre du courrier de Pôle emploi afin de contester l'« interruption de versement d'allocations et [...] une demande de remboursement ». Si elle n'a introduit sa requête que le 3 août 2017, elle a déposé une demande d'aide juridictionnelle à cette fin le 18 avril 2017 sur laquelle il a été statué le 21 juin 2017. Dans ces conditions, Mme . ayant introduit son recours dans un délai raisonnable, ses conclusions dirigées contre la décision de retrait de son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi sont recevables.

11. En dernier lieu, Pôle emploi ne peut utilement soutenir que Mme . n'a pas respecté l'obligation de recours administratif préalable prévue à l'article R. 5412-8 du code du travail avant de contester la décision du 22 mars 2016 l'informant de la cessation de son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du 16 mars 2016, dès lors qu'elle n'a eu connaissance de cette décision qu'au cours de la présente instance, par les écritures en défense de Pôle emploi.

#### Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la décision de retrait d'inscription de la liste des demandeurs d'emploi à compter du 23 mars 2015 et la décision de rejet du recours gracieux :

12. Sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision.

13. La décision portant inscription sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du 23 mars 2015 a, eu égard à ses effets, le caractère d'une décision créatrice de droits. Ainsi qu'il a été dit au point précédent, un tel retrait ne pouvait intervenir que dans un délai de quatre mois suivant l'édition de cette décision. Par suite, Pôle emploi ne pouvait prononcer la radiation avec effet rétroactif de Mme . de la liste des demandeurs d'emploi à compter du 23 mars 2015.

Mme . est fondée à demander l'annulation de cette décision, ainsi que celle de la décision implicite rejetant son recours gracieux reçu le 9 janvier 2017.

En ce qui concerne la décision de cessation d'inscription à compter du 16 mars 2016 :

14. Aux termes de l'article L. 5411-1 du code du travail : « *A la qualité de demandeur d'emploi toute personne qui recherche un emploi et demande son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1* ».

15. Pour décider la cessation d'inscription de Mme . sur la liste des demandeurs d'emploi, Pôle emploi s'est fondé sur le fait qu'elle n'était plus à la recherche d'un emploi. Alors que Mme . conteste ce fait, Pôle emploi n'apporte aucun élément tendant à démontrer le bien-fondé du motif ainsi retenu. Par suite, Pôle emploi a méconnu les dispositions de l'article L. 5411-1 du code du travail précitées.

16. Toutefois, l'administration peut faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative, il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

17. Pour établir que la décision attaquée est légale, Pôle emploi invoque, dans son mémoire en défense communiqué à Mme ., un autre motif, tiré de ce que cette dernière ne justifie pas avoir été, à la date de son inscription, en possession d'un titre de séjour l'autorisant à être inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi.

18. Aux termes de l'article R. 5221-48 du code du travail, dans sa rédaction alors applicable : « *Pour être inscrit, le travailleur étranger doit être titulaire de l'un des titres de séjour suivants : (...) 4° L'un des documents mentionnés au 7° ou l'autorisation provisoire de travail mentionnée au 13° de l'article R. 5221-3, lorsque le contrat de travail, conclu avec un employeur établi en France, a été rompu avant son terme, du fait de l'employeur, pour un motif qui lui est imputable ou pour un cas de force majeure ; (...)* ». Aux termes de l'article R. 5221-3 dudit code, dans sa rédaction alors applicable : « *L'autorisation de travail peut être constituée par l'un des documents suivants : (...) 3° Le titre de séjour portant la mention étudiant, en application du 3° de l'article L. 121-1 ou de l'article L. 313-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ou le visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois mentionné au 6° de l'article R. 311-3 du même code ; (...)* / *13° Une autorisation provisoire de travail, d'une durée maximum de douze mois renouvelables, qui peut être délivrée à l'étranger appelé à exercer chez un employeur déterminé une activité présentant par sa nature ou les circonstances de son exercice un caractère temporaire, ne relevant pas des autres autorisations de travail précitées. (...)* ».

19. Si, ainsi que le fait valoir Pôle emploi, il résulte de ces dispositions que l'étranger titulaire d'un titre de séjour portant la mention « étudiant », visé au 3° de l'article R. 5221-3 précité, est autorisé à travailler de manière accessoire mais ne peut se prévaloir d'un titre de cette nature pour demander son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi et prétendre, par voie de conséquence, au bénéfice de l'allocation d'assurance versée aux travailleurs involontairement privés d'emploi, il ressort des pièces du dossier que Mme . a exercé son activité salariée

temporaire, à titre principal et à plein temps, non sous couvert de son titre de séjour « étudiant », mais sous couvert d'autorisations de travail qui lui ont été délivrées, pour des durées inférieures à douze mois, par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Ile-de-France. Mme doit ainsi être regardée comme ayant été mise en possession de l'autorisation provisoire de travail prévue par les dispositions précitées du 13° de l'article R. 5221-3 du code du travail. Dès lors, la substitution de motifs sollicitée par Pôle emploi doit être écartée.

20. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que Mme est fondée à demander l'annulation de la décision procédant au retrait de son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, de la décision implicite rejetant son recours gracieux reçu le 9 janvier 2017 contre la décision de retrait et de la décision du 22 mars 2016 l'informant de la cessation de son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du 16 mars 2016.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

21. Le présent jugement, eu égard aux motifs d'annulation retenus, implique nécessairement, d'une part, que Mme soit inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi pour la période courant du 23 mars 2015 au 22 mars 2016, et, d'autre part, que sa situation soit réexaminée pour la période à compter du 23 mars 2016. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre à Pôle emploi d'y procéder, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

22. Mme a obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale. Par suite, son avocate 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 Me Hug, avocate de Mme, renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État, de mettre à la charge de Pôle emploi le versement à Me Hug de la somme de 1 500 euros.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de l'association « Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s » (GISTI) est admise.

Article 2 : La décision par laquelle Pôle emploi a retiré sa décision d'inscription de Mme sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du 23 mars 2015, ainsi que la décision implicite rejetant son recours gracieux reçu le 9 janvier 2017, sont annulées.

Article 3 : La décision du 22 mars 2016 par laquelle Pôle emploi a prononcé la cessation d'inscription de Mme sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du 16 mars 2016 est annulée.

Article 4 : Il est enjoint à Pôle emploi, d'une part, d'inscrire Mme sur la liste des demandeurs d'emploi pour la période du 23 mars 2015 au 22 mars 2016 et, d'autre part, de réexaminer sa situation à compter du 23 mars 2016, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 5 : Pôle emploi versera à Me Hug 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 qu'elle renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat.

Article 6 : Le surplus des conclusions de la requête de Mme [redacted] est rejeté.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à Mme [redacted] à Pôle emploi, à Me Hug et à l'association « Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s » (GISTI).

Copie en sera adressée, pour information, à la direction régionale d'Ile-de-France de Pôle emploi et au Défenseur des droits.

Délibéré après l'audience du 16 janvier 2019, à laquelle siégeaient :

- Mme Dhiver, présidente,
- M. Cotte, premier conseiller,
- Mme Ménéménis, première conseillère.

Lu en audience publique, le 30 janvier 2019.

Le rapporteur,

La présidente,

O. Cotte

M. Dhiver

Le greffier,

C. Gigoi

La République mande et ordonne à la ministre du travail en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.