

Conclusions – Audience du 17 février 2023

Affaire n° 2209276

M. D... A... c/ POLE EMPLOI

Indu d'allocation de solidarité spécifique

I. M. D... A..., inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi, s'est vu allouer le bénéfice de l'allocation de solidarité spécifique.

Par deux lettres du 30 mars 2022, il lui a cependant été demandé de reverser la somme de 980,78 euros perçue à ce titre au cours de la période courant du 5 décembre 2021 au 31 janvier 2022 en raison semble-t-il de l'exercice concomitant d'une activité professionnelle non salariée.

Le 17 avril 2022, il a contesté le caractère indu de cette prestation, formant, ainsi, le recours gracieux préalable institué par les dispositions de l'article R.5426-19 du code du travail.

Malgré l'envoi de pièces complémentaires, Pôle Emploi l'a mis en demeure de rembourser cette somme, le 7 juin 2022, et faute de paiement, lui a fait signifier, par voie d'huissier, le 20 août suivant une contrainte.

Le 28 août 2022, M. A... a présenté un recours gracieux qui a été rejeté le 13 septembre suivant.

Par la requête qui vient d'être appelée, il forme opposition à la contrainte prise à son encontre.

II. Avant d'en venir au litige et à la question de recevabilité qu'il nous semble poser, il n'est pas inutile de rappeler l'économie générale du dispositif et les principales dispositions qui l'organisent.

Vous savez que pour améliorer les procédures de recouvrement d'indus pour les prestations versées par Pôle Emploi pour son compte, pour celui de l'Etat ou du fonds de solidarité, l'article 61 de la loi de finances pour 2012, aujourd'hui codifié à l'article L. 5426-8-2 du code du travail, a doté cet établissement public d'un nouvel outil, appelé

« *contrainte* », directement inspiré de celui dont disposent les organismes de sécurité sociale pour le recouvrement des cotisations et indus de prestations (*articles L. 133-4 et R. 133-3 du code de la sécurité sociale*)

Après une mise en demeure infructueuse, Pôle Emploi peut ainsi émettre un titre lui permettant d'obtenir le recouvrement forcé des sommes dues qui, à défaut d'opposition de celui-ci devant la juridiction compétente, comporte tous les effets d'un jugement.

Cette contrainte délivrée par Pôle emploi ne constitue pas, en elle-même, un acte de poursuite et lorsqu'elle concerne une prestation, qui comme l'allocation de solidarité spécifique, a été versée pour le compte de l'Etat, le contentieux de l'opposition formée à son encontre relève de la compétence du juge administratif (*v. CE avis 25 novembre 2013, Oudar, 369051, A*).

A cet égard, l'article R.5426-22 du code du travail précise que le débiteur peut former opposition devant le tribunal compétent, par inscription au secrétariat de ce tribunal ou « *par lettre recommandée avec demande d'avis de réception adressée au secrétariat dudit tribunal dans les quinze jours à compter de la notification.* »

Selon le Conseil d'Etat, ce délai constitue une exception à la règle générale de procédure en vertu de laquelle le délai de recours devant les juridictions administratives est, en principe, un délai franc – c'est-à-dire un délai dont le premier jour se compute au lendemain de son déclenchement et qui expire le lendemain du jour de son échéance. (*v. CE, 24 juin 2022, Mme Laaroubi, n° 453757, B, à rapprocher de la décision qui a jugé dans le même sens en matière d'indus de RSA : CE, 5 octobre 2018, M. Cornut, n° 409579, B*).

Cette dérogation s'expliquant par la particularité de la procédure dans laquelle s'insèrent ces dispositions, vous devrez, selon nous, vous interroger sur l'effet du recours gracieux présenté par M. A... préalablement à l'introduction de sa requête.

Il s'agit, en effet, d'une question inédite qui a justifié l'inscription de l'affaire au rôle de votre formation de jugement.

Comme vous le savez, le principe est que le recours administratif, qu'il soit gracieux ou hiérarchique, est possible même sans texte et, s'il est introduit dans le délai du recours contentieux, en conserve le délai : vous pouvez voir en ce sens *la décision de Section du 10 juillet 1964, Centre médico-pédagogique de Beaulieu, au Recueil p. 399*.

Il en va, néanmoins, différemment soit lorsqu'il existe une procédure particulière, soit lorsque vous interprétez la loi comme excluant implicitement une telle possibilité. Cette exception se retrouve, par exemple, pour les arrêtés de reconduite à la frontière (v. *l'ordonnance du Président de la Section du contentieux du 12 février 1996, Chergou, n° 173581, B*), les décisions de refus de reconnaissance de la qualité de réfugié par le directeur de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (v. *décision du 25 juillet 1986 Sekulic, n° 62036, A*), ou encore les sanctions de la commission de contrôle des assurances (v. *décision du 5 décembre 2001, Société CAPMA-CAPMI, n° 203591.*)

S'agissant des décisions relatives aux autorisations d'installations classées, *la décision de section du 21 décembre 2007 Groupement d'irrigation des près de la forge, n° 280195, A*, a fondé la même solution à la fois sur les garanties accordées au demandeur de l'autorisation qui lui permettent de faire valoir ses observations avant l'intervention de la décision administrative et sur l'étendue des pouvoirs du juge de pleine juridiction à qui il incombe, le cas échéant, de substituer son appréciation à celle de l'administration.

Dans ses conclusions sur cette affaire, Matthias Guyomar soulignait le fait que « *la justification de la conservation du délai de recours repose sur la valeur que revêt un recours administratif (...) en tant qu'il s'intercale entre la décision administrative et le recours juridictionnel* » et sans exiger l'existence d'une exception formulée expressément vous invitait à « *déceler l'intention manifeste de l'autorité législative ou réglementaire de déroger à la règle générale* ».

Sans vous départir de l'approche empirique qui a toujours été la vôtre en la matière, il vous appartient donc d'apprécier l'intérêt pratique d'un recours administratif et de rechercher si l'on peut aisément déduire des textes à appliquer que le législateur ou l'autorité réglementaire ont entendu l'exclure.

Pour notre part, nous pensons que cette déduction se fait sans grande difficulté en l'espèce.

D'une part, le délai de l'opposition à contrainte devant le tribunal n'est pas le délai de droit commun de deux mois mais un délai abrégé de 15 jours, dont le Conseil d'Etat, relève par exception, nous l'avons dit, le caractère non franc.

A défaut d'opposition devant la juridiction compétente, la contrainte, comporte aux termes de l'article L. 5426-8-2 du code du travail « *tous les effets d'un jugement et confère le bénéfice de l'hypothèque judiciaire* »

Ces règles sont manifestement destinées à aller vite et la possibilité de prorogation du délai par l'exercice d'un recours administratif, avec toutes les contraintes que cela impliquerait (éventuel débat sur la question de savoir si on est bien en présence d'un véritable recours, si ce recours a bien été présenté dans le délai, éventualité que le recours soit présenté à une autorité compétente qui aurait l'obligation de transmettre mais ne le ferait pas...) nous semble difficilement compatibles avec elles.

Nous doutons, également, de l'effet utile de ce recours ou plus précisément de la valeur ajoutée qu'il apporterait dès lors que les dispositions de l'article R.5426-19 du code du travail posent le principe d'un recours gracieux préalable devant le directeur général de pôle emploi dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'indu. Et qu'aux termes de l'article R.5426-20 du même code, la délivrance de la contrainte est subordonnée à l'envoi liminaire d'une mise en demeure comportant « *le motif, la nature et le montant des sommes demeurant réclamées, la date du ou des versements indus donnant lieu à recouvrement ou la date de la pénalité administrative ainsi que, le cas échéant, le motif ayant conduit à rejeter totalement ou partiellement le recours formé par le débiteur.* ». Ce n'est, finalement, que si cette mise en demeure reste sans effet au terme du délai d'un mois à compter de sa notification, que le directeur général de pôle emploi peut décerner cette contrainte.

Il existe donc un dialogue préalable qui protège le débiteur et lui permet de se défendre.

Enfin, la règle étant commune à l'ensemble des contraintes émises par Pôle emploi, et pouvant concerner, au-delà des indus d'allocation spécifique de solidarité, des indus d'allocation d'aide au retour à l'emploi, dont le contentieux relève en principe de la compétence du juge judiciaire (*v. notamment, Cass. Soc. avis 18 octobre 2018, Morlet, n°18-70.009*), il nous semble de bonne administration de la justice, comme l'a fait le Conseil d'Etat dans ses décisions Cornut et Laaroubi (n°453757) de se référer à la jurisprudence civile, laquelle sauf erreur de notre part, n'admet aucune prorogation du délai contentieux sans texte.

Pour toutes ces raisons, nous ne verrions, pour notre part, pas d'inconvénient à poser en principe que le recours gracieux auprès du directeur général de pôle emploi ne peut avoir pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux de 15 jours imparti au débiteur pour former opposition devant le tribunal compétent.

Au cas présent, il résulte de l’instruction que la contrainte en litige a été notifiée à M. A... avec la mention des voies et délais de recours pour saisir votre tribunal le 20 août 2022.

Si vous nous avez suivi, vous jugerez que le recours gracieux qu’il a présenté, le 28 août 2022, n’a pas eu pour effet d’interrompre ce délai et que sa requête présentée, le 25 septembre 2022, soit bien au-delà du délai de 15 jours prévu par les dispositions R.5426-22 du code du travail est tardive

Et par ces motifs nous concluons au rejet de la requête pour irrecevabilité.