

Paris, le 19 mars 2018

Décision du Défenseur des droits n° 2018-096

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la convention européenne des droits de l'Homme et de sauvegarde des libertés fondamentales et son article 14 ;

Vu le protocole n°1 de la convention européenne des droits de l'Homme et de sauvegarde des libertés fondamentales et son article 1^{er} ;

Vu le code du travail et ses articles L. 5411-3 et R. 5411-18 ;

Vu l'instruction PE n°2011-192 du 24 novembre 2011 ;

Vu les instructions PE n°2012-120 relative à la cessation d'inscription et n°2012-121 relative au transfert de catégorie du 30 juillet 2012 parues au BOPE n°2012-81 ;

Saisi par Madame X, qui estime avoir subi une discrimination à raison de son état de santé ;

Décide de recommander à Pôle emploi de réinscrire Madame X dans la catégorie 4 de la liste des demandeurs d'emploi et de faire cesser cette pratique consistant à désinscrire ou à refuser d'inscrire les demandeurs d'emploi momentanément indisponibles ;

Demande à Pôle emploi de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur la situation de Madame X, enregistrée au sein des services de Pôle emploi.

RAPPEL DES FAITS

Le 6 octobre 2015, l'intéressée s'entretient avec sa conseillère Pôle emploi afin d'élaborer ou d'adapter son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE).

Mme X ayant indiqué qu'elle était dans l'impossibilité de rechercher activement un emploi du fait de son état de santé dégradé, elle est incitée à faire établir un arrêt de travail par son médecin traitant :

« Je vous demande de faire établir un arrêt de travail par votre médecin, à défaut, annuler votre inscription après avoir pris des renseignements auprès de la CAF, voir incidence sur RSA »

Le 9 octobre 2015, le médecin traitant de l'intéressée établit un avis d'arrêt de travail qu'elle communique, ainsi que chacune des prolongations, à son agence Pôle emploi comme convenu.

Pôle emploi lui notifie alors son changement de catégorie de demandeur d'emploi par courrier du 13 octobre 2015

Par courrier du 9 novembre suivant, Pôle emploi lui indique que « [son] *inscription est arrivée à échéance [et qu'elle] cesse d'être inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du 9 novembre 2015* ». Conscient des éventuelles répercussions d'une telle décision sur le versement de son RSA, il « *attire [son] intention sur* » la transmission de cette information au président du conseil départemental « *qui pourra décider d'interrompre le versement de ce revenu* ».

Mme X ne remplissant plus les conditions administratives requises pour bénéficier du RSA, le président du conseil départemental décide de mettre fin au versement de cette prestation à compter du mois d'août 2016. Elle se trouve alors sans ressources, son arrêt de travail n'étant pas indemnisé par l'assurance maladie faute de satisfaire aux critères d'attribution.

C'est dans ce contexte qu'elle a sollicité l'aide du Défenseur des droits.

INSTRUCTION

Par courriel du 15 décembre 2016, les services du Défenseur des droits ont adressé à Pôle emploi une demande de réexamen en droit de la situation de Mme X.

En réponse, l'organisme a rejeté la demande ainsi présentée en affirmant que l'intéressée « n'a[vait] pas fait l'objet d'une décision de radiation, mais d'une notification de cessation d'inscription suite à la réception de ses arrêts maladies successifs », l'arrêt de son inscription intervenant « au regard de son indisponibilité à rechercher un emploi ». Il a ajouté que ses services l'auraient « informée de ses droits et devoirs et de l'impact d'un éventuel arrêt maladie sur son RSA ». Enfin, il est précisé que « Pôle emploi a appliqué la réglementation ».

Les services du Défenseur des droits ont alors décidé de réitérer leur demande de réexamen en droit sous forme d'une note récapitulative adressée par courrier du 31 mars 2017.

En réponse, la Direction de Pôle emploi a confirmé sa position en soutenant que Mme X a été désinscrite des listes de demandeurs d'emploi sur le fondement de « sa déclaration de non recherche d'emploi et non en raison de son état de santé ».

ANALYSE JURIDIQUE

La cessation d'inscription de Mme X apparaît illégale (1) et, de surcroît, discriminatoire (2).

1. La cessation d'inscription de Mme X n'a pas été décidée en application des textes en vigueur et apparaît illégale

▪ Sur l'erreur de droit

L'article L. 5411-3 du code du travail dispose que « les personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi sont classées dans des catégories déterminées par arrêté du ministre chargé de l'emploi en fonction de l'objet de leur demande et de leur disponibilité pour occuper un emploi ».

Selon l'instruction PE n°2011-192 du 24 novembre 2011, « il ressort du code du travail que la disponibilité pour occuper un emploi n'est pas une condition de l'inscription. Une personne à la recherche d'un emploi mais indisponible peut être ou demeurer inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi.

La disponibilité du demandeur d'emploi n'a de conséquence que sur le classement de ce dernier ».

En vertu de l'instruction PE n°2012-121 du 30 juillet 2012 relative au transfert de catégorie parue au BOPE n°2012-81, « une indisponibilité due à une maladie [...] entraîne un transfert vers la catégorie 4 des demandeurs d'emploi pour la durée de l'arrêt de travail, si elle est supérieure à quinze jours », sous réserve de la transmission à Pôle emploi du « volet n°3 de la prescription d'arrêt de travail ». Ce n'est qu'« à l'issue de son arrêt de travail, [que] le demandeur d'emploi doit, s'il est toujours à la recherche d'un emploi, informer Pôle emploi en vue d'un transfert dans sa catégorie d'origine ».

En l'espèce, Madame X a bien adressé son avis d'arrêt de travail initial rendu le 9 octobre 2015 pour une durée d'un mois, Pôle emploi en ayant accusé réception dès le 13 octobre suivant en lui notifiant son transfert immédiat de catégorie sans autre précision.

En arrêt maladie, cette dernière remplit effectivement les conditions pour un transfert vers la catégorie 4 accueillant les demandeurs d'emploi non immédiatement disponibles.

Aussi, devait-elle pouvoir demeurer dans cette catégorie jusqu'au terme de son arrêt de travail comme le prévoient les dispositions susvisées.

▪ Sur les vices de forme

L'instruction n°2012-120 du 30 juillet 2012 relative à la cessation d'inscription parue au BOPE n°2012-81 prévoit une procédure contradictoire permettant d'avertir le demandeur d'emploi d'une éventuelle désinscription afin de lui donner la possibilité de présenter des observations écrites sous quinzaine avant qu'une décision ne soit prise sur sa situation.

En l'espèce, Madame X n'a été destinataire d'aucun avertissement préalable à sa cessation d'inscription, ni informée de sa faculté de présenter des observations écrites.

L'article R. 5411-18 du code du travail précise également qu'une décision de cessation d'inscription doit être motivée.

Or, le courrier du 9 novembre 2015 ne semble pas satisfaire à cette exigence en se contentant d'annoncer : « *Votre inscription étant arrivée à échéance, vous cessez d'être inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi [...]* ».

En l'absence de procédure d'avertissement et de motivation de la cessation d'inscription, les textes en vigueur ne paraissent pas respectés.

Pour ces deux motifs – erreur de droit et vices de forme – la décision de cessation d'inscription rendue le 9 novembre 2015 apparaît donc entachée d'illégalité.

2. La cessation d'inscription de Mme X en raison de son état de santé présente un caractère discriminatoire

Le principe de non-discrimination dans l'attribution des prestations sociales a été dégagé par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), par la combinaison des dispositions suivantes :

D'une part, les discriminations fondées sur l'état de santé sont prohibées par la Convention européenne des droits de l'Homme et de sauvegarde des libertés fondamentales¹. Plus précisément, son article 14 interdit toute discrimination dans la jouissance des droits garantis par cette même convention.

D'autre part, en vertu de l'article 1^{er} du Protocole n°1 de la Convention, « *toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international* ». Aussi, le droit de propriété fait partie des droits protégés par la CEDH.

Dès lors, comme l'a jugé la CEDH, les prestations sociales qui constituent des droits patrimoniaux au sens de l'article 1^{er} du Protocole n°1, doivent être allouées sans discrimination².

Il se déduit de ces règles qu'une personne ne peut, en raison de son état de santé et de l'incapacité dans laquelle elle se trouve de rechercher un emploi, voir ses droits aux prestations sociales supprimés si les conditions d'octroi demeurent remplies.

Or, tel est bien le résultat auquel a conduit la désinscription de Mme X de la liste des demandeurs d'emploi.

¹ CEDH, arrêt Kiyutin c. Russie du 10 mars 2011, req. n°2700/10 ; CEDH, arrêt Novruk et autres c. Russie du 15 mars 2016, req. n°31039/11, 48511/11, 76810/12, 14618/13 et 13817/14.

² CEDH, arrêt Gaygusuz c. Autriche du 16 septembre 1996, requête n°17371/90 ; CEDH, arrêt Carson et autres c. Royaume-Uni du 16 mars 2010, req. n°42184/05.

Pourtant, l'instruction relative à la cessation d'inscription susmentionnée énumère les différentes hypothèses susceptibles d'entraîner une cessation d'inscription sans toutefois évoquer l'indisponibilité pour cause de maladie.

Comme vu précédemment, les avis d'arrêt de travail rendus par le médecin traitant sont expressément et exclusivement générateurs d'un transfert de catégorie de demandeurs d'emploi.

Les avis d'arrêt de travail ne sauraient justifier une cessation d'inscription sans constituer une discrimination fondée sur l'état de santé.

En effet, comme l'a lui-même relevé le directeur de l'agence Pôle emploi dans son courrier du 9 novembre 2015, la cessation d'inscription de la liste des demandeurs d'emploi peut avoir pour conséquence la suppression du versement du RSA.

De surcroît, interrogé par les services du Défenseur des droits, Pôle emploi a confirmé que cette cessation d'inscription faisait « *suite à la réception de ses arrêts maladies successifs* » et était justifiée « *au regard de son indisponibilité à rechercher un emploi* ».

Or, il n'est pas contesté que Mme X ne recherchait plus un emploi pendant son arrêt maladie. Toutefois, cette indisponibilité liée à son état de santé ne constituait pas un motif de désinscription de la liste des demandeurs d'emploi. Cette pratique consistant à désinscrire les personnes dont l'état de santé ne permet pas de chercher momentanément un emploi est discriminatoire, contrairement à ce qui est affirmé dans le courrier de Pôle emploi daté du 21 avril 2017.

La cessation d'inscription de Mme X ayant conduit à la priver de son droit au RSA, cette décision est constitutive d'une discrimination fondée sur son état de santé au sens des dispositions précitées.

Dès lors, le Défenseur des droits recommande à Pôle emploi :

- de réinscrire Mme X dans la catégorie 4 de la liste des demandeurs d'emploi ;
- de faire cesser la pratique consistant à désinscrire les demandeurs d'emploi momentanément indisponibles pour raison de santé.

Il demande à Pôle emploi de rendre compte des suites données à ces recommandations dans un délai de trois mois.

Jacques TOUBON