

Paris, le 15 janvier 2019

Décision du Défenseur des droits n° 2019-011

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 l'article 1240 du code civil ;

Vu l'article 1241 du code civil ;

Vu l'article L. 5421-4 du code du travail ;

Saisi par Madame X qui conteste la décision de récupération d'indu de l'allocation de retour à l'emploi qui lui a été notifiée par Pôle emploi et estime que les fautes répétées de cet organisme sont à l'origine exclusive de ce trop perçu ;

Décide de recommander à Pôle emploi de procéder à la réparation intégrale du préjudice causé à Madame X ;

Demande à Pôle emploi de rendre compte des suites données à la recommandation formulée dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Décision portant recommandation en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

FAITS

Madame X a été demandeuse d'emploi indemnisée par Pôle emploi Y à compter du 16 avril 2011.

Afin de maintenir l'indemnisation dont elle bénéficiait, Madame X a fourni à Pôle emploi un document daté du 28 mars 2013 émanant de la CARSAT Y intitulé « Chômage indemnisé : régularisation de carrière : convention CNAV/UNEDIC ».

D'après ce document, au 28 mars 2013, Madame X ne disposait pas du nombre de trimestres suffisant pour lui permettre de liquider sa pension personnelle. Néanmoins, le document de la CARSAT précisait que Madame X réunirait les 165 trimestres nécessaires pour atteindre le taux plein au 1^{er} juillet 2014.

Par ailleurs, la CARSAT indiquait dans son courrier du 28 mars 2013 que « *ces mêmes renseignements seront communiqués à votre Assédic, seule compétente pour vous confirmer la date de cessation de versement de vos allocations chômage* ».

En mars 2014, Madame X a donc déposé une demande de retraite personnelle auprès de la CARSAT Y, en sollicitant une date d'effet de pension au 1^{er} juillet 2014.

Pôle Emploi a continué de verser à Madame X des allocations chômage au-delà du 1^{er} juillet 2014, date à laquelle elle avait atteint le taux plein. Madame X ne s'est pas inquiétée de la situation n'ayant aucune nouvelle de sa demande de pension.

Le 18 décembre 2015, Madame X recevait un nouveau relevé de carrière faisant état d'une durée d'assurance de 193 trimestres. Il est à noter qu'aucune information ne lui a été donnée sur sa demande de pension déposée un an et demi plus tôt.

En novembre 2016, soit deux ans et demi après le dépôt de la demande de retraite de Madame X, la CARSAT lui a transmis sa notification de pension personnelle avec 197 trimestres au total (dont 191 au régime général) et mentionnant une date d'effet au 1^{er} juillet 2014.

Il lui a été versé un rappel de pension d'un montant de 24 624,71€ pour la période du 1^{er} juillet 2014 au 31 octobre 2016.

Il est à préciser que la liquidation de la pension de Madame X s'est faite à titre provisoire. En effet, la carrière de Madame X n'a toujours pas été régularisée à ce jour, il manque des éléments de carrière pour les années 2001 à 2003 que la CGSS tarde à fournir à la CARSAT.

Suite à la réception de sa notification de pension, Madame X a immédiatement alerté les services de Pôle Emploi, craignant, à juste titre, des conséquences sur ses allocations chômage.

Par courrier en date du 19 juillet 2017, Pôle Emploi Y a notifié à l'intéressée un indu de 81 671,85 € pour la période du 1^{er} juillet 2014 au 30 avril 2017.

Madame X a saisi la commission de recours amiable (CRA) de la CARSAT Y par courrier en date du 11 décembre 2016, afin de faire modifier sa date d'effet de pension au 1^{er} avril 2017, dans le but d'effacer l'indu réclamé par Pôle emploi.

La CRA a rejeté sa contestation.

Madame X a saisi le Tribunal des affaires de sécurité sociale devant lequel le litige est actuellement pendant.

En parallèle, Madame X a saisi le Défenseur des droits par le biais d'un délégué territorial.

PROCEDURE

Par courriel, en date du 1^{er} août 2017, les services centraux du Défenseur des droits ont interrogé les services de la médiation de Pôle emploi Y sur la situation de Madame X et plus précisément sur les raisons pour lesquelles Madame X a pu bénéficier du versement de l'assurance chômage du 1^{er} juillet 2014 au 30 avril 2017 alors même que la CARSAT a signalé à l'organisme à deux reprises que l'intéressée atteindrait le nombre suffisant de trimestres pour liquider sa pension à taux plein le 1^{er} juillet 2014.

La médiation de Pôle emploi a indiqué que les services en charge du traitement du dossier de Madame X ont été induits en erreur par les informations contenues dans le document émanant de la CARSAT Y.

Par ailleurs, à l'occasion de divers échanges de courriels, les services du Défenseur des droits ont sollicité et obtenu la suspension du recouvrement forcé des 81 671,85 € d'indus.

Par courrier en date du 23 juillet 2018, le Défenseur des droits a fait part de ses arguments juridiques à l'appui du dossier de l'intéressée dans une note adressée au Directeur général de Pôle emploi.

Par courrier en date du 20 août 2018, le Directeur de la stratégie et des affaires institutionnelles, a communiqué au Défenseur des droits ses observations et invité Madame X à saisir l'IPR pour obtenir une remise de dette.

Madame X a donc saisi l'IPR qui, le 8 novembre 2018, lui a accordé une remise de dette à hauteur de 25 000€, laissant à sa charge une dette de 56 671, 85€ avec la possibilité de solliciter un échéancier.

ANALYSE

1/ La responsabilité de Pôle emploi engagée par l'absence d'application de l'article L.5421-4 du code du travail

Pour rappel, Madame X n'était plus fondée à percevoir ses allocations chômage depuis le 1^{er} juillet 2014. En effet, l'article L. 5421-4 du code du travail dispose que :

« *Le revenu de remplacement cesse d'être versé :*

1° Aux allocataires ayant atteint l'âge prévu à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale justifiant de la durée d'assurance, définie au deuxième alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, requise pour l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein [...] ».

En l'espèce, Madame X étant née le 13 avril 1953, l'âge minimum de départ à la retraite était fixé à 61 ans et 2 mois et le nombre de trimestres suffisants pour atteindre le taux plein, à 165 trimestres.

Selon le document fourni par la CARSAT Y le 28 mars 2013 et qui n'est pas contesté, elle réunissait les conditions nécessaires pour faire liquider sa pension à compter du 1^{er} juillet 2014.

Pôle emploi a pourtant continué à verser à Madame X une indemnité de chômage au-delà du 1^{er} juillet 2014 alors que la CARSAT l'avait informé de la situation de Madame X.

Les services de Pôle emploi n'ont en effet pas exploité correctement le document de la CARSAT Y en date du 28 mars 2013.

Dans un courriel du 22 novembre 2017, Monsieur A, des services du Médiateur Pôle emploi Y, a indiqué que « *les services de Pôle emploi ont été induits en erreur et ont enregistré, dans le système d'information, les 138 trimestres validés au titre du régime général tels qu'ils étaient mentionnés par la CARSAT* ».

Or, le document émis par la CARSAT en date du 28 mars 2013 constitue un document type utilisé dans le cadre d'une convention établie entre la CNAV et Pôle emploi afin de faciliter le passage à la retraite des chômeurs. Les informations transmises sont claires et sans ambiguïté.

Le courrier précise bien que Madame X réunissait 138 trimestres au régime général et qu'au 30 juin 2014, elle réunirait 165 trimestres validés au titre des différents régimes de retraite, ce qui lui permettait au 1^{er} juillet 2014 d'obtenir le taux plein et donc une pension de retraite en remplacement de son allocation chômage.

Au demeurant, la responsabilité de la lecture erronée de ce courrier n'est en rien dû à Madame X. Il s'agit d'une erreur des services de Pôle emploi qui a entraîné la poursuite du versement des allocations chômage bien au-delà du 1^{er} juillet 2014.

Au surplus, il est à souligner que la CARSAT Y a fourni aux services du Défenseur des droits un document, qu'elle a fait parvenir aux services de Pôle emploi en date du 14 décembre 2015, intitulé « *Convention ETAT/CNAV/UNEDIC/avis de décision* » précisant qu'une retraite avait été attribuée à Madame X avec une date d'effet au 1^{er} juillet 2014.

Malgré ce nouvel élément émanant de la CARSAT, Pôle emploi a néanmoins continué de verser à Madame X des allocations chômage jusqu'au 30 avril 2017, alors que l'article 5421-4 du code du travail lui imposait de cesser tout paiement.

Sur le principe, en application des articles nouveaux 1302 et 1302-1 du code civil, qui disposent d'une part, que « *tout paiement suppose une dette : ce qui a été reçu sans être dû, est sujet à restitution [...]* » et, d'autre part, que « *Celui qui reçoit par erreur ou sciemment ce qui ne lui est pas dû doit le restituer à celui de qui il l'a indûment reçu* », Pôle emploi est fondé à récupérer les sommes trop perçues par Madame X à compter du 1^{er} juillet 2014.

Mais, il convient de rappeler que la responsabilité des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole est régie par les règles du droit commun de la responsabilité extracontractuelle, autrement dit par les dispositions des articles 1382 et suivants du code civil, devenus depuis le 1^{er} octobre 2016, les articles 1240 et suivants du même code (Soc., 12 juillet 1995, Bull. 1995, V, n° 242, pourvoi n° 93-12.196).

Au regard de l'article 1240 du code civil : « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* ».

L'article 1241 du même code dispose que : « *Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence* ».

La responsabilité de l'organisme est susceptible d'être engagée chaque fois qu'il manque aux obligations qui lui incombent pour l'exécution de ses missions de service public. Il en va ainsi, tout particulièrement, en cas de manquement aux obligations d'information (Soc., 4 mars 1999, pourvoi n° 96-14.752) et de conseil ou encore en cas de retard (Soc., 22 mai 1997, pourvoi n° 95-20582) ou d'omission dans l'instruction, la liquidation et l'attribution des prestations.

La Cour de Cassation a également jugé, dans un arrêt du 17 octobre 1996 (Chambre sociale, n° 94-13.097) que la caisse de sécurité sociale qui, par sa faute, cause à un assuré social un préjudice est tenue de le réparer.

En outre, aux termes du rapport annuel 2017 de la Cour de cassation, il est souligné que le développement de la responsabilité civile de ces organismes doit être salué, dans la mesure où le caractère d'ordre public qui s'attache généralement aux règles du droit de la sécurité sociale interdit d'en écarter l'application en raison des fautes commises par l'organisme dans ses rapports avec l'usager.

S'agissant plus particulièrement de Pôle emploi, dont une des missions consiste à assurer le service des allocations d'assurance chômage, la Cour de Cassation a jugé, dans deux arrêts (Chambre sociale, 30 mai 2000 – n° 98-15.153 et Chambre sociale, 4 juillet 2006 – n° 04-20.487), que l'Institution avait failli à cette mission, en demandant le remboursement de sommes trop perçues, qu'elle avait versées initialement à tort, alors que dans les deux affaires, les demandeurs d'emploi avaient correctement informé Pôle emploi de leur reprise d'activité.

Dans l'arrêt du 30 mai 2000, la Cour de cassation a ainsi considéré que « *la répétition des sommes versées par erreur n'exclut pas que le bénéficiaire [...] soit fondé à réclamer la réparation du préjudice qui avait pu lui être causé par la faute de celui qui les avait versées* ».

Dans une autre affaire jugée par la Chambre commerciale de la Haute juridiction (arrêt du 4 décembre 2012, P. n° 11-28 468), la Cour a estimé que la faute du bénéficiaire du paiement indu n'est pas exclusive d'une responsabilité du solvens.

Ainsi, la Cour de cassation sanctionne-t-elle les juges du fond qui ordonnent la répétition intégrale de l'indu aux motifs que l'accipiens, conscient du caractère indu des sommes versées, s'est abstenu d'en alerter le solvens ; il leur revient de rechercher « *si le comportement du solvens avait été lui-même fautif* », ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé récemment, dans un arrêt de chambre du 26 avril 2018 (Čakarević c. Croatie requête n°48921/13), que l'office de l'emploi croate avait violé l'article 1 du Protocole n°1 à la Convention européenne des droits de l'homme en demandant le remboursement d'indemnités chômage versées à tort durant 3 ans à la requérante. La Cour a considéré que la requérante, « *qui était au chômage et en mauvaise santé, n'a rien fait pour induire en erreur l'office de l'emploi quant à sa situation. Ce sont les autorités elles-mêmes qui par erreur lui ont versé des indemnités pendant environ trois ans au-delà de la période prévue par la loi. Or, c'est à Mme Čakarević seule qu'il a été demandé de redresser la situation [...]* ».

La Cour a déduit de cette situation qu'en demandant le remboursement des sommes versées à tort « *les autorités nationales ont violé ses droits en lui faisant supporter une charge individuelle excessive* ».

Au demeurant, cette analyse juridique exposée par le Défenseur des droits dans son courrier en date du 23 juillet 2018 n'a engendré aucune opposition de la part des services de Pôle emploi dans la réponse émanant de la Direction nationale du 20 août dernier.

Par ce courrier du 20 août 2018, l'organisme reconnaît clairement les erreurs commises dans le dossier de Madame X, et qui ont de façon directe et certaine, conduit à lui créer un indu conséquent.

Au vu de ces éléments, il apparaît que la responsabilité de Pôle emploi est engagée.

2/ Le préjudice subi par Madame X

Les erreurs de l'organisme ont causé un préjudice certain et direct, correspondant à l'indu de 81 671,85 € que l'organisme réclame aujourd'hui à Madame X.

Cet indu qui lui est réclamé, va entraîner un endettement important de la réclamante sur plusieurs années et grever fortement ses revenus. En effet, en novembre 2016, la CARSAT a versé à l'intéressée, au titre du rappel de ses arrérages de pension, la somme de 24 624,71€ pour la période du 1er juillet 2014 au 31 octobre 2016, ce qui ne couvre pas l'indu Pôle emploi d'un montant total de 81 671,85 €, réduit à 56 671,85 € après la remise de dette accordée par l'IPR.

Pôle Emploi a tenu à mettre en avant que : « *la poursuite de ce versement a permis à Madame X de bénéficier, à défaut du versement de sa retraite, d'un revenu de subsistance au cours de cette période* ».

Même s'il est indéniable que Madame X a pu profiter d'un revenu de subsistance lui permettant d'éviter d'être en rupture de ressources jusqu'au versement effectif de sa pension, il n'en demeure pas moins qu'il n'entre pas dans les attributions de Pôle emploi, de pallier aux défaillances et au retard de traitement des dossiers des caisses de retraite, comme dans le cas de Madame X. Par ailleurs, le droit à l'allocation chômage n'a pas été volontairement maintenu par Pôle emploi pour permettre d'éviter une rupture de ressources mais maintenu suite à une erreur de ses services.

Concernant la solution retenue par l'IPR, la remise de dette de 25 000€ accordée, correspondant approximativement au montant des arrérages de pension perçus par Madame X, ne prend pas du tout en compte la faute commise par l'organisme.

Au surplus, Madame X a beaucoup souffert de cette situation et de la pression causée par le montant élevé de l'indu, à tel point qu'elle s'en est trouvée affectée physiquement et que son état de santé s'est fortement dégradé. Aussi, il conviendrait de lui verser une indemnité en réparation du préjudice moral subi.

Aussi, le Défenseur des droits recommande à Pôle emploi :

- d'annuler l'intégralité de la dette de l'intéressée ;
- de procéder à la réparation du préjudice moral de la réclamante ;

Il demande à Pôle emploi de rendre compte des suites données à la recommandation formulée dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON