
Décision du Défenseur des droits n°2023-059

La Défenseure 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 Directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative aux mesures destinées à faciliter l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs ;

Vu le règlement CE n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ;

Vu le règlement d'application CE n° 987/2009 du règlement CE n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ;

Vu les articles 1240 et suivant du code civil ;

Saisie par Monsieur X d'une réclamation concernant le délai excessif pris par l'agence Pôle emploi de Y pour adresser le formulaire U2 à l'Agentur für Arbeit de Munich, le privant d'une part de ses indemnités chômage en France pendant 3 mois et, d'autre part, de la prolongation de ses droits par l'organisme allemand ;

Recommande à Pôle emploi d'indemniser le préjudice subi par Monsieur X causé par le manque de diligence dans le traitement de sa demande ;

Demande à être tenue informée des suites données à cette recommandation dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011 relative du Défenseur des droits

Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X d'une réclamation concernant le délai pris par l'agence Pôle emploi de Y pour adresser le formulaire U2 à l'Agentur für Arbeit de Munich, le privant d'une part de ses indemnités chômage en France pendant 3 mois et, d'autre part, de la prolongation de ses droits par l'organisme allemand.

Rappel des faits

Résidant en France à compter du mois d'août 2019, Monsieur X s'est inscrit auprès de l'agence Pôle emploi de Y dès le 9 août.

Le 7 octobre 2019, l'agence Pôle Emploi a adressé par courrier le formulaire U2 à l'Agentur für Arbeit de Munich afin qu'il puisse bénéficier de la portabilité de ses droits au chômage.

Ne percevant aucune indemnité chômage depuis son arrivée en France, Monsieur X a contacté à de nombreuses reprises l'agence Pôle emploi de Y qui invoquait systématiquement la lenteur de la procédure et lui demandait d'être patient.

N'ayant toujours pas été indemnisé pour son chômage depuis le mois de juillet 2019, Monsieur X a interrogé, le 17 décembre suivant, le service mobilité internationale de PE sur l'avancement de son dossier, lequel lui a répondu que l'Agentur für Arbeit de Munich n'ayant pas reçu le formulaire U2 adressé en octobre, un nouveau formulaire avait été envoyé par Pôle emploi.

L'organisme allemand a finalement adressé à Monsieur X, en un seul versement, une indemnisation pour les mois d'août, septembre et octobre 2019.

Le 15 janvier 2020, Monsieur X s'est de nouveau manifesté auprès du même service de Pôle emploi en expliquant que l'Agentur für Arbeit de Munich refusait d'appliquer le principe de la prolongation de ses droits au chômage au titre de l'exportation de ses droits pour trois mois supplémentaires (de novembre, décembre 2019 et janvier 2020) au motif que le formulaire U2 leur avait été fourni tardivement par l'agence Pôle emploi, soit en décembre 2019, au lieu d'août 2019.

Un agent du service mobilité internationale de Pôle emploi a alors adressé un courriel à Munich pour expliquer que Monsieur X n'était pas responsable de l'arrivée tardive du formulaire U2 à l'agence de Munich. Toutefois cette intervention est restée sans effet.

Monsieur X a alors contacté la Médiation européenne (SOLVIT), qui lui a indiqué, le 29 mai 2020, que l'Agentur für Arbeit n'avait pas souhaité revenir sur sa position dans la mesure où la demande de prolongation de l'exportation des prestations chômage n'avait pas été effectuée dans les délais impartis. Par ailleurs, l'Agentur für Arbeit n'a pas souhaité retenir la préconisation du SOLVIT.

Au regard de ces éléments, Monsieur X a sollicité la médiation de Pôle emploi. En réponse à sa demande, par courriel du 2 juillet 2020, la Médiatrice de Pôle emploi Services a indiqué à l'intéressé que :

« Muni de votre formulaire U2, vous vous êtes inscrit en France comme demandeur d'emploi le 9 août 2019. Les autorités de chômage allemand ont procédé au versement de votre maintien de droits selon l'article 64.1c) du règlement (CE) n° 883/2004, comme mentionné par l'attestation émanant de l'Agentur für Arbeit München. En effet, le droit aux prestations est maintenu pendant une durée de trois mois à compter de la date à laquelle le chômeur a cessé

d'être à la disposition des services de l'emploi de l'État qu'il a quitté. Toutefois, cette durée de 3 mois peut être étendue jusqu'à maximum 6 mois, sans que la durée totale, pour laquelle des prestations sont servies, puisse excéder la durée totale des prestations auxquelles l'intéressé a droit en vertu de la législation de l'État compétent. Cette faculté d'allongement du délai de 3 mois est laissée à l'initiative des États membres. Elle n'est pas obligatoire. La France ne maintient les allocations de chômage que durant un délai de 3 mois. »

La Médiatrice a également précisé à Monsieur X qu'il lui revenait de demander la prolongation de ses droits avant le terme du versement, soit le 31 octobre 2019, et qu'il ne pouvait pas imputer la faute à Pôle emploi, ce traitement ne leur appartenant pas.

Elle a rappelé que, pour bénéficier de la totalisation des périodes d'assurance chômage, le principe est subordonné à la condition que l'intéressé ait accompli, en dernier lieu, des périodes d'assurance dans l'État où sont sollicitées les prestations (Article 61 du règlement 883/2004).

Or, la Médiatrice a considéré que, depuis l'inscription de Monsieur X comme demandeur d'emploi en France, celui-ci n'avait repris aucune activité, seuls des jours de chômage figurant sur son compte allocataire.

Enquête des services du Défenseur des droits

Par courrier du 21 janvier 2022, les services du Défenseur des droits ont sollicité auprès des services de Pôle emploi le réexamen de la situation du réclamant.

En réponse, le 22 février 2022, le Directeur de l'agence de Pôle emploi de Y a rappelé les conditions permettant l'accès au dispositif d'exportation des droits.

Il a indiqué :

- que le document portable U2 a été établi par l'organisme de chômage allemand le 20 août 2019 ;
- ce formulaire U2 accordait la possibilité d'exportation des prestations de chômage allemandes pour une période allant du 1er août 2019 au 31 octobre 2019, à la condition que l'intéressé s'inscrive au plus tard le 7 août 2019 sur la liste des demandeurs d'emploi dans l'État de destination, à savoir la France ;
- que Monsieur X a sollicité son inscription auprès de l'agence Pôle emploi de Y le 9 août 2019, postérieurement au délai de sept jours octroyé et a remis le formulaire U2 à Pôle emploi le 20 août 2019, date de validation de son inscription conformément au règlement (CE) n° 987/ 2004;
- que Pôle emploi aurait transmis immédiatement le 21 août 2019, le formulaire U2 à l'organisme de chômage allemand pour informer celle-ci de l'inscription effective de Monsieur X à compter du 9 août 2019. Or, un agent du service mobilité internationale de Pôle Emploi a adressé un courriel à l'agence de Munich pour expliquer que Monsieur X n'était pas responsable de l'arrivée tardive du formulaire U2 en Allemagne.

La situation de l'intéressé n'étant pas prise en compte par l'organisme allemand en raison du défaut de réception du formulaire U2, Pôle emploi a envoyé à nouveau ledit formulaire en date du 17 décembre 2019. C'est seulement ce dernier envoi qui a permis le paiement en un seul versement de l'indemnisation due au titre de l'exportation des droits à Monsieur X.

Le directeur de l'agence locale de Pôle emploi a ainsi souligné que "Pôle emploi a bien mis en œuvre, la procédure prévue dans le cadre de la coordination de prestations de chômage. Pôle emploi ne saurait donc être tenu pour responsable du paiement tardif des allocations par l'institution allemande, et par voie de conséquence du refus de l'institution allemande de prolonger de trois mois supplémentaires l'exportation des droits." Il était précisé qu'il revenait

à l'Allemagne de décider de l'opportunité d'une telle prolongation, après demande de l'intéressé et que Pôle Emploi ne peut accéder à la demande du réclamant d'indemnisation de trois mois supplémentaires.

Le 17 janvier 2023, les services du Défenseur des droits ont adressé à la direction générale de Pôle emploi une note récapitulant les éléments de droit et de fait au regard desquels l'institution était susceptible de considérer que le manque de diligence dans la gestion du dossier de Monsieur X et le défaut d'information de la part de l'organisme, portaient atteinte aux droits d'usager du service public de l'assurance chômage de l'intéressé.

En réponse, par courrier du 14 février 2023, l'organisme a souligné que Pôle emploi ne saurait être tenu pour responsable du paiement tardif des allocations par l'institution allemande dans la mesure où il appartient à l'État membre d'origine, l'Allemagne, de juger de l'opportunité de cette prolongation, Pôle emploi ne pouvant contraindre l'institution allemande. Enfin l'organisme a fait valoir qu'il n'appartient pas davantage à Pôle emploi de se substituer aux obligations de l'institution allemande pour le versement de ces trois mois supplémentaires.

Il ressort toutefois de l'exposé chronologique des étapes de l'instruction de la demande d'indemnisation chômage de Monsieur X que celui-ci s'est heurté à des délais de traitement de son formulaire U2 anormalement longs qui ont eu pour effet de le priver d'informations indispensables au maintien du versement de ses indemnités chômage par l'Agentur für Arbeit.

Analyse juridique

1) Sur l'absence du transfert du formulaire U2 permettant la portabilité des droits à l'indemnisation chômage du réclamant

La coordination des régimes de sécurité sociale au sein de l'Union européenne, constitue un volet essentiel de la libre circulation des travailleurs, prévue par l'article 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le règlement CE n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale fait écho à ce principe en instituant en son article 4 la règle de l'égalité de traitement des ressortissants communautaires.

Le fait d'entraver l'accès de ces derniers à leurs droits contrevient à la liberté de circulation des travailleurs, au sens de la Directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative aux mesures destinées à faciliter l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.

Cette directive, en son troisième considérant, énonce que les organismes investis d'une mission de service public de sécurité sociale doivent assurer une qualité de service suffisante et égale à leurs bénéficiaires, sans distinction selon le pays de l'UE dont ils sont ressortissants.

Il convient également de rappeler la procédure de portabilité des droits à l'indemnisation chômage au sein de l'Union européenne (UE). Conformément à l'Article 64.1 a) du règlement (CE) n° 883/2004 modifié et son règlement d'application (CE) n° 987/2009, avant son départ, la personne concernée doit avoir été inscrite comme demandeur d'emploi et être restée à la disposition des services de l'emploi de l'État membre compétent pendant au moins 4 semaines après le début du chômage.

Toutefois, les services ou institutions compétents peuvent autoriser son départ avant l'expiration de ce délai en cas de mutation du conjoint.

Selon l'Article 64.1b), l'intéressé doit s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès des services de l'emploi de l'État membre où il se rend et se soumettre au contrôle qui y est organisé.

Cette condition est considérée comme remplie pour la période antérieure à l'inscription s'il est procédé à celle-ci dans un délai de 7 jours à compter de la date à laquelle il a cessé d'être à la disposition des services de l'emploi de l'État qu'il a quitté.

S'agissant de la durée d'exportation des droits, l'Article 64.1 c) prévoit que le droit aux prestations est maintenu pendant une durée de trois mois à compter de la date à laquelle le chômeur a cessé d'être à la disposition des services de l'emploi de l'État membre qu'il a quitté.

Le formulaire de liaison U2, et plus généralement les formulaires communautaires destinés à assurer une coordination entre les organismes de sécurité sociale des États membres de l'Union européenne, ont pour objet de faciliter l'accès à leurs droits sociaux par les travailleurs ayant fait usage de la liberté de circulation et non le contraire.

En l'espèce, contrairement à ce qu'indique le courrier du 14 février 2023 du service médiation de Pôle emploi, Monsieur X, a, pour sa part, accompli toutes les diligences nécessaires à l'ouverture de ses droits au chômage dès le 9 août 2019 en produisant à Pôle emploi le formulaire U2. L'agence Pôle Emploi de Y a accepté de traiter l'ouverture de ses droits avec à l'appui le formulaire U2 délivré par l'agence allemande alors qu'il s'est inscrit avec deux jours de retard, le vendredi 9 au lieu du mardi 7 août.

C'est à la suite de cette inscription en qualité de demandeur d'emploi que l'agence de Y devait dans les meilleurs délais retourner le formulaire U2 aux interlocuteurs l'Agentur für Arbeit de Munich pour la mise en place de la portabilité des droits à l'assurance chômage, ce qui n'a pas été fait.

Le service mobilité internationale de Pôle emploi, conscient du manque de diligence de l'agence de Y a adressé un courriel à Munich pour expliquer que Monsieur X n'était pas responsable de l'arrivée tardive du formulaire U2 (voir annexe 1).

Toutefois cette intervention étant restée sans effet, Monsieur X a alors contacté la Médiation européenne (SOLVIT), qui lui a indiqué, le 29 mai 2020, que l'Agentur für Arbeit n'avait pas souhaité revenir sur sa position dans la mesure où la demande de prolongation de l'exportation des prestations chômage n'avait pas été effectuée dans les délais impartis.

Ainsi, l'Agentur für Arbeit n'a pas souhaité retenir la préconisation du SOLVIT.

Il ressort des éléments évoqués ci-dessus que privé d'un traitement diligent de son formulaire de portabilité des droits, Monsieur X a été privé de revenus pendant 3 mois et n'a pas pu bénéficier d'une prolongation de ses droits auprès de l'organisme allemand.

2) Sur la responsabilité de Pôle emploi dont la négligence dans le traitement du document U2 du réclamant a eu pour effet de le priver du droit à la prolongation d'allocations chômage.

Pôle emploi est un organisme chargé d'une mission de service public, au titre de laquelle il doit notamment procéder au calcul et au service des différentes allocations de l'assurance chômage.

La décision du Conseil d'État du 4 mars 2015 (1^{re} et 6^e sous-sections réunies n° 386397) précise que :

« Aux termes de l'article L. 5312-1 du code du travail : « Pôle Emploi est une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui a pour mission de : [...] 4° Assurer, pour le compte de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage, le service de l'allocation d'assurance et, pour le compte de l'État ou du Fonds de solidarité prévu à l'article L. 5423-24, le service des allocations de solidarité [...] ». Aux termes de l'article L. 5312-12 du même code : « Les litiges relatifs aux prestations dont le service est assuré par l'institution, pour le compte de l'organisme chargé de la gestion du régime d'assurance-chômage, de l'État ou du Fonds de solidarité prévu à l'article L. 5423-24 sont soumis au régime contentieux qui leur était applicable antérieurement à la création de cette institution ». Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi dont elles sont issues, que le législateur a souhaité que la réforme, qui s'est notamment caractérisée par la substitution de Pôle emploi à l'Agence nationale pour l'emploi et aux ASSEDIC, reste sans incidence sur le régime juridique des prestations et sur la juridiction compétente pour connaître du droit aux prestations, notamment sur la compétence de la juridiction judiciaire s'agissant des prestations servies au titre du régime d'assurance chômage. La compétence de la juridiction judiciaire ainsi maintenue s'étend nécessairement aux actions en responsabilité formées à l'encontre de Pôle emploi en raison des manquements qu'aurait pu commettre cette institution en assurant le service de ces allocations d'assurance chômage, notamment de l'allocation d'aide au retour à l'emploi ».

À l'instar de l'ensemble des organismes de sécurité sociale, il est susceptible, en cas de faute dans l'exercice de sa mission, de voir sa responsabilité engagée sur le fondement des articles 1240 et suivant du code civil (Soc. 8 février 2012, pourvoi n° 10-30892, publié au bulletin).

Une négligence peut être caractérisée à l'endroit d'un organisme de sécurité sociale, et entraîner une condamnation à réparer le préjudice en résultant, en cas de manquement aux obligations d'information et de conseil (Soc., 4 mars 1999, pourvoi n° 96-14.752 ; concernant Pôle emploi : Soc. 8 février 2012, pourvoi n°10-30892, Bulletin V, n°65), 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, ou encore en cas de versement de prestations indues.

Tout manquement au devoir d'information et de conseil est susceptible d'engager la responsabilité de l'organisme et est de nature à justifier sa condamnation au paiement de dommages-intérêts conformément aux règles de la responsabilité civile (2e Civ., 25 mai 2004, Bull. 2004, II, no 234, pourvoi no 02-30.997 ; 2e Civ., 16 octobre 2008, Bull. 2008, II, no 212, pourvoi no 07-18.493).

Les agences de Pôle emploi sont tenues d'informer et de conseiller leurs usagers, mais également d'instruire avec diligence les demandes de prestations dont elles sont saisies, afin de leur apporter une réponse dans un délai raisonnable.

En l'espèce, il convient de constater que Pôle emploi avait le devoir d'informer, de conseiller et d'alerter Monsieur X sur la nécessité de respecter des délais précis afin de pouvoir formuler une demande de prolongation de l'indemnisation chômage par l'Agentur für Arbeit.

Or, Monsieur X, qui s'est inscrit auprès de l'agence Pôle emploi de Y dès le 9 août, n'ayant toujours pas été indemnisé pour son chômage depuis le mois de juillet 2019, Monsieur X a interrogé, le 17 décembre suivant, le service mobilité internationale de Pôle emploi sur l'avancement de son dossier, puis de nouveau le 15 janvier 2020.

Les délais excessivement longs des services de Pôle emploi pour transférer le formulaire U2 à l'organisme allemand ont eu pour effet de le priver de revenus pendant plus de trois mois

et par la suite de la priver de la possibilité de faire valoir 3 mois supplémentaire d'indemnisation auprès de l'organisme allemand.

Ainsi, il n'apparaît pas qu'il appartienne à Monsieur X de supporter les conséquences des difficultés d'application de la réglementation européenne de coordination des régimes et des dysfonctionnements des liaisons entre organismes des différents pays à l'origine de la durée de traitement de son dossier, tel que l'impossibilité de se manifester dans les délais pour obtenir la prolongation de ses droits jusqu'à un maximum de 6 mois.

Au vu de ces éléments, la Défenseure des droits considère que le rejet de la demande d'indemnisation opposé à Monsieur X, le manque de diligence dans la gestion de son dossier qui a également eu pour effet de le priver du droit de solliciter un prolongement d'indemnisation portent atteinte à ses droits d'usager du service public de l'assurance chômage et sont de nature à porter préjudice à l'intéressé.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits recommande à Pôle emploi de prendre attache avec Monsieur X en vue d'indemniser son préjudice.

La Défenseure des droits demande à Pôle emploi de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Claire HÉDON