

Le Délégué général à l'emploi
et à la formation professionnelle

à

Madame et messieurs les Préfets de Région

(Directions Régionales du travail, de
l'Emploi et de la Formation
Professionnelle)

Mesdames et Messieurs les Préfets de
département

(Directions départementales, de l'emploi et
de la formation professionnelle)

Monsieur le Directeur Général de Pôle
emploi (pour information)

**Circulaire DGEFP n° 2009-03 du 18 février 2009 relative au suivi de la
recherche d'emploi**

Résumé : La présente circulaire vise à préciser la procédure applicable au suivi de la recherche d'emploi. La circulaire apporte des indications opérationnelles pour la mise en œuvre du décret n° 2008-1056 du 13 octobre 2008 relatif aux droits et obligations des demandeurs d'emploi et au suivi de la recherche d'emploi. La procédure est simplifiée : les mesures conservatoires prises antérieurement par les Assedic disparaissent et les rôles respectifs du directeur général de Pôle emploi (qui assure les anciennes compétences de l'ANPE et des Assedic dans ce domaine) et du Préfet sont renouvelés.

Textes de référence :

- Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.
- Loi n° 2008-8758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi.
- Décret n° 2008-1056 du 13 octobre 2008 relatif aux droits et obligations des demandeurs d'emploi et au suivi de la recherche d'emploi.
- Arrêté du 24 novembre 2008 relatif aux documents permettant aux demandeurs d'emploi de justifier de leur identité.
- Circulaire 2008/18 du 5 novembre 2008 relative à la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi et à l'offre raisonnable d'emploi.

Date d'application :

Les dispositions relatives au suivi de la recherche d'emploi tirant les conséquences de la réforme de l'organisation du service public de l'emploi entrent en application à la date de création de la nouvelle institution issue de la fusion entre l'ANPE et les Assédic c'est-à-dire le jour de son premier conseil d'administration.

Les personnes qui font l'objet d'une procédure de contrôle de la recherche d'emploi initiée avant l'entrée en vigueur du nouveau dispositif réglementaire resteront régies par les dispositions antérieurement applicables.

I - La délimitation des missions du service du suivi de la recherche d'emploi

La loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi modifie le processus de suivi et de contrôle de la recherche d'emploi et la répartition des compétences entre le directeur général de Pôle emploi et le Préfet.

Le champ d'application du suivi de la recherche d'emploi n'est pas modifié. Il englobe les demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés, qu'ils soient bénéficiaires du régime d'assurance chômage ou du régime de solidarité.

1) Le rôle de Pôle emploi dans la procédure de suivi de la recherche d'emploi

Le contrôle de la recherche d'emploi est uniquement exercé par les agents de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail (Pôle emploi) en application de l'article L. 5426-1 du code du travail.

Il vous appartient de veiller à ce que Pôle emploi procède activement à la mise en place des projets personnalisés d'accès à l'emploi (PPAE), à leur actualisation et au respect des engagements pris dans ce cadre par Pôle emploi et les demandeurs d'emploi. Pour ce faire, vous vous appuyerez sur les statistiques devant vous être transmises mensuellement par Pôle emploi, portant notamment sur le nombre de PPAE établis et les radiations prononcées. Les obligations de Pôle emploi vis-à-vis de l'Etat à cet égard doivent figurer dans la convention annuelle régionale que vous signerez avec le directeur régional de cet organisme.

La possibilité dont disposaient jusqu'à présent les Assédic d'interrompre le versement des allocations à titre conservatoire disparaît.

Le directeur de Pôle emploi prend les décisions de radiation de la liste des demandeurs d'emploi et les transmet sans délai au Préfet (par délégation aux directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle-DDTEFP-).

2) Le rôle du Préfet dans la procédure de suivi de la recherche d'emploi

Le Préfet (DDTEFP par délégation) demeure compétent pour décider la réduction ou la suppression du revenu de remplacement, suite aux radiations et signalements transmis par Pôle emploi.

Le Préfet n'intervenant plus dans le processus de contrôle de la recherche d'emploi du demandeur d'emploi, l'auto-saisine des services de l'Etat disparaît.

La nouvelle délimitation des compétences relatives au suivi de la recherche d'emploi implique de recentrer les missions du service de suivi de la recherche d'emploi.

En conséquence, l'activité du service de suivi de la recherche d'emploi ne portera dorénavant que sur la prise de décision de réduction ou suppression du revenu de remplacement faisant suite au signalement de Pôle emploi, en veillant particulièrement au respect de l'obligation de motivation et sur le traitement des recours administratifs et contentieux.

En outre, il est recommandé d'examiner en priorité les radiations et signalements adressés au Préfet (DDTEFP par délégation) par Pôle Emploi, concernant des manquements susceptibles d'entraîner une décision de suppression définitive du revenu de remplacement, faisant suite à :

- des refus d'élaborer et d'actualiser le PPAE,
- des refus d'offres raisonnables d'emploi,
- des fausses déclarations accomplies en vue d'être ou de demeurer inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi ou de percevoir indûment un revenu de remplacement.

II - La réforme des sanctions des manquements des demandeurs d'emploi à leurs obligations

Les motifs de radiation de la liste des demandeurs d'emploi ont été modifiés par la loi du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi. Cette réforme emporte des conséquences sur les décisions de suppression du revenu de remplacement pouvant être prononcées par le Préfet (DDTEFP par délégation) à l'encontre des demandeurs d'emploi.

1) La radiation de la liste des demandeurs d'emploi

En application de l'article R. 5412-1 du code du travail, la décision de radiation de la liste des demandeurs d'emploi relève de la compétence de Pôle emploi.

La radiation de la liste des demandeurs d'emploi interdit l'inscription pour une période donnée. Elle entraîne la suspension des droits au revenu de remplacement, qui sont prolongés d'autant en fin de période d'indemnisation.

La loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi institue deux nouveaux motifs de radiation à l'article L. 5412-1 du code du travail :

- le refus, sans motif légitime, d'élaborer ou d'actualiser le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ;
- le refus à deux reprises, sans motif légitime, d'une offre raisonnable d'emploi.

2) La suppression du revenu de remplacement

En application de l'article R. 5426-3 du code du travail, le préfet supprime le revenu de remplacement pendant une durée de deux mois dans les deux nouveaux cas suivants :

- le refus, sans motif légitime, d'élaborer ou d'actualiser le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ;
- le refus à deux reprises, sans motif légitime, d'une offre raisonnable d'emploi.

Le revenu de remplacement peut être supprimé de façon définitive en cas de manquements répétés.

En effet, la gravité du manquement du demandeur d'emploi justifie le recours à la suppression du revenu de remplacement. Ce recours s'impose en cas de fraude caractérisée.

3) La lutte contre les fraudes

Le législateur a souhaité isoler, dans un article spécifique, les cas de fausses déclarations pour être ou demeurer inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi des autres motifs de radiation (article L. 5412-2 du code du travail).

Les fausses déclarations commises en vue de percevoir indûment le revenu de remplacement restent régies par l'article L. 5426-2 du code du travail.

En application de l'article R. 5412-5 du code du travail, les personnes qui font de fausses déclarations pour être ou demeurer inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi sont radiées, avec l'impossibilité d'obtenir une nouvelle inscription pendant six à douze mois.

En application de l'article R. 5426-3 du code du travail, les personnes qui font de fausses déclarations pour être ou demeurer inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi ou pour percevoir indûment un revenu de remplacement encourent la suppression définitive de leur revenu de remplacement. Toutefois, lorsque le manquement est lié à la reprise d'une activité brève, le revenu de remplacement est supprimé pour une durée de deux à six mois.

En outre, en vertu de l'article R. 5412-5 du code du travail, le retrait du bénéfice du revenu de remplacement pour l'un des motifs prévus à l'article R. 5426-3 du code du travail entraîne pour l'intéressé la radiation de la liste des demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, l'article L. 5429-1 du code du travail permet de sanctionner la complicité de l'employeur en cas de fraude au revenu de remplacement. Le fait de faire obtenir frauduleusement ou de tenter de faire obtenir frauduleusement les allocations d'aide aux travailleurs privés d'emploi est puni d'une amende de 4 000 euros.

Par ailleurs, la fraude caractérisée peut justifier le dépôt de plainte eu égard à la gravité du manquement et aux montants indûment perçus. En effet, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, « tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. ».

Enfin, dans le cadre de la lutte contre les fraudes, une liste limitative de documents permettant au demandeur d'emploi de justifier de son identité a été fixée par arrêté du 24 novembre 2008 (cf annexe 5).

III - La nouvelle procédure de réduction ou suppression du revenu de remplacement

La nouvelle procédure applicable aux décisions prises par les Préfets (DDTEFP par délégation) de réduction ou de suppression du revenu de remplacement est issue du décret du 13 octobre 2008. Les signalements de Pôle emploi au Préfet (DDTEFP par délégation) doivent être accompagnés d'un dossier complet. Celui-ci comprend les éléments nécessaires

à une prise de décision pertinente et motivée : les conclusions d'entretien, les courriers adressés au demandeur d'emploi ainsi que toutes pièces justificatives utiles (par exemple, selon le manquement constaté, les mises en relation).

1) Les différentes étapes de la procédure de décision du Préfet

a) Délégation de signature

Les décisions de réduction ou de suppression du revenu de remplacement sont prises par les DDTEFP, par délégation, au nom du Préfet. Pour être opposable, la délégation doit être publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture (CE 16 novembre 1998, Epoux Fouka n°15447933, Rec. p.689). En l'absence d'une publication régulière, les décisions sont entachées d'incompétence. Il vous appartient de veiller à l'actualisation si nécessaire de l'acte de délégation qui doit désigner expressément le suivi du contrôle de la recherche d'emploi.

b) Information du demandeur d'emploi

Si le Préfet constate un manquement, il informe par écrit le demandeur d'emploi de son intention de prononcer une sanction.

En application de l'article R. 5426-8 du code du travail, la lettre d'intention doit indiquer la sanction envisagée et son motif. Elle doit en outre informer le demandeur d'emploi qu'il peut, dans un délai de 10 jours, produire des observations écrites ou si la sanction envisagée est une suppression du revenu de remplacement, demander à être entendu par la commission tripartite prévue à l'article R. 5426-9 du code du travail.

En l'absence de réponse du demandeur d'emploi dans un délai de 10 jours, la procédure peut suivre son cours, le Préfet (DDTEFP par délégation) prononçant la sanction à partir des éléments du dossier complet.

c) La nouvelle commission tripartite

En application de l'article R. 5426-8 du code du travail, la procédure de suppression du revenu de remplacement peut comporter, à la demande de l'intéressé, son audition par la commission tripartite prévue à l'article R. 5426-9 du code du travail. Les décisions de réduction du revenu de remplacement ne relèvent pas de la compétence de la commission. Le demandeur d'emploi peut être accompagné d'une personne de son choix, conformément aux dispositions de l'article L. 5426-4 du code du travail.

Il est recommandé de maintenir, au début de l'année 2009, la commission tripartite dans sa composition antérieure afin d'apurer les dossiers de 2008 qui devaient être examinés par cette commission.

▪ *La compétence de la commission*

La commission est compétente pour émettre un avis lorsque la sanction envisagée est une suppression du revenu de remplacement portant sur des bénéficiaires de l'allocation du régime d'assurance chômage, ou du régime de solidarité ou de l'indemnisation des anciens agents du secteur public.

L'avis émis ne lie pas le Préfet (DDTEFP par délégation) et ne constitue pas un acte décisoire susceptible de recours contentieux.

▪ *La composition de la commission*

Se substitue à la commission tripartite prévue par le décret n° 2005-33 du 2 août 2005, une nouvelle commission chargée de donner un avis sur le projet de décision de suppression du revenu de remplacement. La commission tripartite est désormais composée de la façon suivante :

- un représentant de l'Etat ;
- deux membres titulaires ou suppléants de l'instance paritaire régionale mentionnée à l'article L. 5312-10 du code du travail ;
- un représentant de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 (Pôle emploi).

Les membres (titulaires et suppléants) de la commission doivent être nommés par arrêté du préfet de département qui doit être publié au recueil des actes administratifs de la préfecture. Les arrêtés de nomination doivent intervenir avec célérité pour permettre l'installation de la nouvelle commission.

Toutefois, la participation à la commission tripartite des membres de l'instance paritaire régionale ne deviendra effective qu'avec la mise en œuvre de cette instance.

L'arrêté du préfet de département désignera, dans un premier temps, le représentant de l'Etat et le représentant de Pôle emploi. Pour chacun d'entre eux, un suppléant, chargé de le remplacer en cas d'empêchement, est désigné dans les mêmes conditions.

Il vous appartiendra de modifier immédiatement l'arrêté préfectoral pour tenir compte de la mise en place de l'instance paritaire régionale.

▪ *La convocation des membres*

La commission se réunit sur convocation de son président. Cette convocation peut être envoyée par tous moyens, y compris par télécopie ou par courrier électronique. Il est de même des pièces ou documents nécessaires à la préparation de la réunion.

▪ *La localisation géographique*

Les réunions de la commission se tiendront au niveau départemental.

La participation aux débats par le recours à la conférence téléphonique ou audiovisuelle est possible pour les membres qui sont empêchés d'assister à la réunion : (article 7 du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement des commissions administratives à caractère consultatif).

▪ *Le déroulement de la réunion*

Les règles de quorum prévues à l'article 11 du décret susmentionné s'appliquent à la commission tripartite. En cas de partage égal des voix, le président de la commission a voix prépondérante.

▪ *Le secrétariat*

En application de l'article R. 5426-9 du code du travail, le secrétariat de la commission est assuré par un représentant de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail : c'est à ce secrétariat qu'incombe notamment de convoquer les personnes ayant demandé à être entendues, en précisant qu'elles ont le droit d'être accompagnées d'une personne de leur choix. Un procès-verbal comportant le nom et la qualité des personnes présentes ainsi que les questions traitées doit être établi à l'issue de chaque réunion.

d) Les délais

En application de l'article R. 5426-7 du code du travail, si la sanction envisagée est une réduction du revenu de remplacement, la décision du préfet intervient dans un délai de 30 jours à compter de la réception d'un dossier complet.

Si la sanction envisagée est une suppression du revenu de remplacement, la décision du préfet est susceptible d'être soumise à la consultation de la commission tripartite visée à l'article R. 5426-9 du code du travail. En application de l'article R. 5426-10 du code du travail, la commission émet son avis dans un délai de 30 jours à compter de la réception du dossier complet et le préfet se prononce dans les 15 jours qui suivent la réception de l'avis de la commission (cf annexe 3).

2) Les voies de recours

a) Le recours préalable sur une décision de radiation

L'article R. 5412-8 du code du travail prévoit que la personne qui entend contester une décision de radiation de la liste des demandeurs d'emploi forme un recours préalable devant l'autorité qui a pris la décision au sein de la nouvelle institution mentionnée à l'article L.5312-1 du code du travail (Pôle emploi). Ce recours n'est pas suspensif.

b) Le recours gracieux préalable à l'action contentieuse

Le recours gracieux préalable, formé à l'encontre de la décision du Préfet, prévu à l'article R. 5426-11 du code du travail demeure, ce qui rend toute saisine directe du juge administratif par le demandeur d'emploi irrecevable. L'autorité administrative se prononce sur la situation de fait et de droit en tenant compte si nécessaire des preuves de recherches d'emploi produites dans le cadre du recours gracieux.

c) Le recours devant le Préfet de région

En application de l'article R. 5426-14 du code du travail, la décision prise sur recours gracieux préalable peut faire l'objet d'un recours devant le préfet de région (par délégation, le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle -DRTEFP-). L'exercice du recours devant le DRTEFP ne peut pas avoir pour effet d'aggraver la sanction prise par le DDTEFP sur recours gracieux préalable. En effet, le Conseil d'Etat érige en principe général du droit la règle selon laquelle une sanction disciplinaire ne peut être aggravée sur recours de la personne qui en fait l'objet (CE Moreteau, 16 mars 1984, Rec p108). Le principe s'applique aux décisions administratives qui prononcent une sanction. Par

conséquent, le DRTEFP peut soit maintenir la décision du DDTEFP, soit réduire la durée de la sanction soit retirer la décision pour illégalité.

d) La procédure contentieuse

La défense des décisions devant le tribunal administratif incombe au Préfet de département (DDTEFP).

*

Par ailleurs, vous voudrez bien faire connaître à la DGEFP, sous-direction du service public de l'emploi, mission indemnisation du chômage-, les dispositions prises pour la mise en place des commissions tripartites.

Bertrand MARTINOT

B. Martinot

Délégué général à l'emploi
et à la formation professionnelle