

Manquements aux obligations des demandeurs d'emploi et sanctions applicables

Emetteurs :

Direction de l'offre de service - Direction de la réglementation et de l'indemnisation

Correspondants :

Règlement'Appui (via les correspondants réglementaires)

Destinataires

Les directeurs régionaux
Le directeur de Pôle emploi services
Les directeurs régionaux adjoints
Les correspondants régionaux-DDO
Les correspondants réglementaires
Les référents métier
Les correspondants régionaux DSRE
Les directeurs de la stratégie et des relations extérieures
Les correspondants partenariats
Le médiateur

Publication au Bulletin officiel de Pôle emploi

Oui

Diffusion sur l'espace réservé aux DR

Non

Code classement

3070

Annexes

Complète, remplace, ...

- Remplace l'instruction n° 2012-124 du 30 juillet 2012 relative au suivi de la recherche d'emploi
- Remplace l'instruction PE_CSP_2011_193 du 24 novembre 2011 relative à la procédure de radiation de la liste des demandeurs d'emploi

Source(s)

1. Code du travail
2. Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel »
3. Décret n° 2018-1335 du 28 décembre 2018 relatif aux droits et aux obligations des demandeurs d'emploi et au transfert du suivi de la recherche d'emploi
4. Code des relations entre le public et l'administration



L'essentiel à retenir

L'inscription à Pôle emploi confère la qualité de «demandeur d'emploi» à laquelle s'attachent des droits et obligations.

Le demandeur d'emploi bénéficie d'un accompagnement dans sa recherche d'emploi et, sous certaines conditions, d'un revenu de remplacement. En contrepartie, il est tenu à des obligations dont le non-respect n'est pas sans conséquences sur son inscription et son indemnisation.

Pour mémoire, jusqu'au 31 décembre 2018, en application de la loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008 et du décret n° 2008-1056 du 13 octobre 2008, le demandeur d'emploi qui manque à ses obligations fait l'objet d'une décision de radiation prise par Pôle emploi. Il peut, parallèlement, faire l'objet d'une décision prise par le Préfet, portant suppression ou réduction de son revenu de remplacement. Dans certains cas, le Préfet peut également prononcer une pénalité administrative à l'encontre du demandeur d'emploi fautif.

A compter du 1^{er} janvier 2019, ces règles changent. En effet, la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » modifie les motifs de radiation et réforme l'échelle des sanctions. Pôle emploi dispose du pouvoir de supprimer tout ou partie du revenu de remplacement du demandeur d'emploi et de prononcer une pénalité administrative.

Les modalités d'application sont prévues par décret n° 2018-1335 du 28 décembre 2018 relatif aux droits et aux obligations des demandeurs d'emploi et au transfert du suivi de la recherche d'emploi.



Paris,
le 3 janvier 2019

Instruction DG n° 2019-1

Manquements aux obligations des demandeurs d'emploi et sanctions applicables

Tirant les conséquences des évolutions législatives et réglementaires issues de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et du décret n° 2018-1335 du 28 décembre 2018 relatif aux droits et aux obligations des demandeurs d'emploi et au transfert du suivi de la recherche d'emploi, la procédure liée aux manquements aux obligations des demandeurs d'emploi et aux sanctions applicables est actualisée.

Ces évolutions concernent principalement :

- l'ajustement et la mise en cohérence des motifs de sanction afin que celle-ci soit mieux proportionnée au manquement du demandeur d'emploi ;
- le transfert des pouvoirs de sanction qui relevaient précédemment de la compétence du Préfet (suppression du revenu de remplacement, radiation en cas de fraude ou de fausses déclarations, prononcé d'une pénalité administrative) ;
- l'instauration d'un recours obligatoire préalable formulé par un demandeur d'emploi à l'encontre des décisions de radiation ou de radiation et de suppression du revenu de remplacement sous la forme d'un recours hiérarchique, examiné par l'échelon supérieur à l'émetteur de la sanction initiale.

La présente instruction a pour objet de préciser les éléments suivants :

- les obligations du demandeur d'emploi dont le manquement donne lieu à sanction ;
- la procédure de sanction et ses conséquences ;
- le prononcé d'une pénalité administrative.

Partie 1.

Les obligations du demandeur d'emploi dont le non-respect peut donner lieu à sanction

- 1. Elaborer et actualiser son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)**
- 2. Accepter les offres raisonnables d'emploi (ORE)**
- 3. Justifier d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer, reprendre ou développer une entreprise**
- 4. Suivre les actions de formation et d'aide à la recherche d'une activité professionnelle**
 - 4.1. Suivre les actions de formation**
 - 4.2. Suivre une action d'aide à la recherche d'une activité professionnelle**
- 5. Se présenter à tout rendez-vous**
- 6. Se présenter aux visites médicales destinées à évaluer l'aptitude physique au travail ou à certains types d'emploi**
- 7. Ne pas faire de fausses déclarations**
 - 7.1 La fausse déclaration pour être ou demeurer inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi**
 - 7.2 La fausse déclaration ou attestation mensongère en vue de percevoir indûment le revenu de remplacement**
 - 7.3 L'activité professionnelle très brève non déclarée**
- 8. Justifier des démarches accomplies pour la réalisation du projet spécifique de reconversion professionnelle**

Partie. 2

La procédure de sanction et ses conséquences

- 1. La procédure de sanction**
 - 1.1 La lettre d'avertissement avant sanction**
 - 1.1.1 La phase contradictoire**
 - 1.1.2 Le droit d'audition et d'accompagnement du demandeur d'emploi**
 - 1.2 La décision de sanction**
 - 1.2.1 L'autorité compétente**
 - 1.2.2 La motivation et la notification des décisions de sanction**
 - 1.3 La contestation des décisions de sanction**
 - 1.3.1 Le recours administratif**
 - 1.3.2 Le recours contentieux**
- 2. Les conséquences de la sanction**
 - 2.1 Les effets de la radiation et de la suppression du revenu de remplacement**
 - 2.1.1 Les effets de la radiation de la liste des demandeurs d'emploi**
 - 2.1.2 La suppression du revenu de remplacement**

2.2 La gradation des sanctions et la notion de manquements répétés
2.2.1 Les groupes de manquements
2.2.2 La gradation des sanctions (l'échelle de sanctions)

Partie 3.

La pénalité administrative

La directrice générale adjointe
en charge de l'offre de services



Misoo Yoon

Partie 1

Les obligations du demandeur d'emploi dont le non-respect peut donner lieu a sanction

Les obligations du demandeur d'emploi dont le manquement constitue un motif de sanction sont citées à titre exhaustif dans le code du travail. Les sanctions afférentes à chaque manquement sont également expressément prévues par les textes réglementaires.¹

1. Elaborer et actualiser son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)

Le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) constitue le pilier de l'accompagnement personnalisé du demandeur d'emploi. Il précise les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi et constitue un plan d'action permettant d'accompagner de la manière la plus efficace et personnalisée possible le demandeur d'emploi dans sa recherche d'une activité (salariée ou non salariée).

Le PPAE est élaboré conjointement avec le conseiller de Pôle emploi à la suite de l'inscription. Il est, de même, conjointement actualisé selon la périodicité convenue.

Le demandeur d'emploi immédiatement disponible² pour occuper un emploi est donc tenu de participer à la définition de son PPAE et à son actualisation.³

Le refus d'élaborer ou d'actualiser son PPAE, sans motif légitime, constitue un motif de sanction. Dans ce cas, l'intéressé fait l'objet d'une décision de radiation de la liste des demandeurs d'emploi d'une durée d'un mois et d'une décision de suppression d'un mois de revenu de remplacement. Cette sanction est aggravée en cas de manquements répétés.

2. Accepter les offres raisonnables d'emploi (ORE)

Dans le cadre de l'élaboration de son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), le demandeur d'emploi définit, conjointement avec son conseiller, les critères de l'emploi recherché constituant ainsi « l'offre raisonnable d'emploi » à laquelle il aspire.

Pour rappel, l'offre raisonnable d'emploi (ORE) est déterminée en tenant compte de la formation du demandeur d'emploi, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale, de la situation du marché du travail local.

Les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi sont la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, ainsi que de la zone géographique de recherche et le salaire attendu.

Ces critères sont expressément prévus par les dispositions du code du travail⁴ et peuvent être révisés lors de l'actualisation du PPAE, aux fins d'accroître les perspectives de retour à l'emploi.

Ainsi, à titre d'exemple, le demandeur d'emploi ne peut être obligé d'accepter⁵ :

- un niveau de salaire inférieur au salaire normalement pratiqué dans la région et pour la profession concernée, sans préjudice des autres dispositions légales et des stipulations conventionnelles en vigueur, notamment celles relatives au salaire minimum de croissance ;

¹ Articles L. 5412-1, L. 5412-2, L. 5426-2, R. 5412-5 et R. 5412-6 du Code du travail

² Articles R. 5411-9 et R. 5411-10 du Code du travail

³ Article L. 5411-6 du Code du travail

⁴ Articles L. 5411-6-2 et L. 5411-6-3 du Code du travail

⁵ Article L. 5411-6-1 du Code du travail

- un emploi qui ne soit pas compatible avec ses qualifications et ses compétences professionnelles.

L'offre raisonnable d'emploi définie est opposable au demandeur d'emploi. Ainsi, le refus à deux reprises d'une offre raisonnable d'emploi, sans motif légitime, constitue un motif de sanction.

Le refus peut notamment être constitué par :

- le refus d'une mise en relation dans le cadre d'un recrutement ;
- le refus ou la non-présentation à un entretien avec un employeur ou à des actions de recrutement ;
- le refus de la proposition d'embauche exprimé par le demandeur d'emploi à un employeur.

A l'inverse, ne constitue pas un refus pouvant être sanctionné le fait, par exemple, de ne pas accepter un emploi à temps partiel, lorsque le projet personnalisé d'accès à l'emploi prévoit que l'emploi recherché est à temps complet.

Lors du second constat de refus d'ORE, sauf motif légitime, l'intéressé fait l'objet d'une décision de radiation de la liste des demandeurs d'emploi d'une durée d'un mois et d'une décision de suppression d'un mois de revenu de remplacement. Cette sanction est aggravée en cas de manquements répétés.

3. Justifier d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer, reprendre ou développer une entreprise

Toute personne inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi et disponible pour occuper immédiatement un emploi, est tenue d'effectuer des actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer, reprendre ou développer une entreprise.

Les actes que le demandeur d'emploi effectue doivent être réels et sérieux et sont appréciés compte tenu de sa situation et de celle du marché du travail local. Ils doivent viser l'obtention d'une activité professionnelle accessible pour l'intéressé ; c'est-à-dire, correspondant à sa formation, son expérience ou ses qualifications telles que prévues par le projet personnalisé d'accès à l'emploi.

Le demandeur d'emploi justifie ses recherches et démarches par tout moyen⁶. En effet, pour apprécier le caractère plus ou moins actif de la recherche ou du développement d'une activité professionnelle, il est tenu compte de toutes les démarches dont le demandeur d'emploi peut justifier ; qu'elles aient été engagées à son initiative ou à celle des agents du service public de l'emploi, sous réserve de la production des pièces correspondantes (relevés des démarches effectuées sur Internet, candidatures envoyées, documents justifiant la création ou la reprise d'une entreprise et de son développement, participation à des sessions d'aide à la recherche d'une activité professionnelle, à des forums, des salons, entretiens chez un employeur...).

En l'absence d'éléments justifiant des efforts réguliers et constants du demandeur d'emploi, ou lorsque les justificatifs recueillis lors du contrôle ne sont pas probants, l'insuffisance d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer, reprendre ou développer une entreprise est constatée.

Cette défaillance du demandeur d'emploi constitue un motif de sanction. Dans ce cas, l'intéressé fait l'objet d'une décision de radiation de la liste des demandeurs d'emploi d'une durée d'un mois et d'une décision de suppression d'un mois de revenu de remplacement. Cette sanction est aggravée en cas de manquements répétés.

⁶ Tribunal administratif de Bordeaux, 11 octobre 2006, M. C. c/ANPE, req. n°0501213.

4. Suivre les actions de formation et d'aide à la recherche d'une activité professionnelle

4.1 Suivre les actions de formation

Le demandeur d'emploi est tenu de suivre les actions de formation s'inscrivant dans le cadre de son PPAE.

La non-présentation, sans motif légitime, du demandeur d'emploi au démarrage d'une action de formation convenue avec le conseiller dans le cadre du PPAE constitue un manquement.

Il en est de même, lorsque le demandeur d'emploi abandonne, sans motif légitime, une action de formation.

Le refus de formation en tant que tel ne constitue plus un manquement. Ce refus pourra cependant être retenu pour caractériser une insuffisance de recherche d'emploi (cf. point 3). Par ailleurs, le refus d'une formation indispensable à l'exercice d'un métier envisagé dans le cadre du PPAE peut conduire à l'échec de l'élaboration de celui-ci (cf. point 1).

4.2 Suivre une action d'aide à la recherche d'une activité professionnelle

Le demandeur d'emploi est tenu de suivre les actions d'aide à la recherche d'une activité professionnelle s'inscrivant dans le cadre de son PPAE.

Les actions d'aide à la recherche d'une activité professionnelle doivent être entendues comme toutes les prestations et ateliers délivrées directement par Pôle emploi ou par un prestataire externe notamment les actions d'aide à la création d'entreprise, d'orientation, d'évaluation ou d'accompagnement à la recherche d'emploi.

Le refus de suivre ou l'abandon d'une action d'aide à la recherche d'une activité professionnelle est caractérisé par :

- le refus, sans motif légitime, de suivre une action d'aide à la recherche d'une activité professionnelle s'inscrivant dans le cadre du PPAE ;
- la non-présentation, sans motif légitime, à une action d'aide à la recherche d'une activité professionnelle s'inscrivant dans le cadre du PPAE ;
- l'abandon, sans motif légitime, d'une action d'aide à la recherche d'une activité professionnelle s'inscrivant dans le cadre PPAE.

Le refus de suivre ou l'abandon d'une action d'aide à la recherche d'une activité professionnelle constitue un motif de sanction.

Dès lors, le demandeur d'emploi qui manque à son obligation de suivre les actions de formation et d'aide à la recherche d'une activité professionnelle s'inscrivant dans le cadre du PPAE, fait l'objet d'une décision de radiation de la liste des demandeurs d'emploi d'une durée d'un mois et d'une décision de suppression d'un mois de revenu de remplacement. Cette sanction est aggravée en cas de manquements répétés.

5. Se présenter à tout rendez-vous

Le demandeur d'emploi est tenu de respecter les rendez-vous (RDV) prévus avec Pôle emploi.

Cette obligation s'étend également aux rendez-vous fixés par les organismes concourant au service public de l'emploi visés à l'article L. 5311-2 du code du travail (Missions locales, Cap emploi, les maisons de l'emploi...⁷) ou mandatés par ces services et organismes.

Cette obligation d'honorer un rendez-vous s'applique :

- aux convocations à un entretien et à tout rendez-vous fixés par Pôle emploi ou par un autre organisme dans le cadre du suivi délégué ; quelle que soit la modalité d'échange prévue (téléphone, visioconférence, physique, ...)
- aux rendez-vous fixés à la demande du demandeur d'emploi ou pris par lui.

En cas d'empêchement, le demandeur d'emploi doit prévenir de son indisponibilité par tous moyens (par mail, courrier, en se présentant physiquement à l'accueil de son agence ou en appelant le 3949).

L'absence, sans motif légitime, du demandeur d'emploi à son rendez-vous constitue un motif de sanction. Dans ce cas, l'intéressé fait l'objet d'une décision de radiation de la liste des demandeurs d'emploi d'une durée d'un mois. Cette sanction est aggravée en cas de manquements répétés et s'étend à la suppression du revenu de remplacement.

6. Se présenter aux visites médicales destinées à évaluer l'aptitude physique au travail ou à certains types d'emploi

Le demandeur d'emploi peut, dans certains cas, faire l'objet d'une visite médicale destinée à évaluer son aptitude au travail de manière générale.

De même que certaines circonstances, liées au type d'emploi recherché ou aux conditions de santé particulières de l'intéressé, nécessitent une visite médicale aux fins d'adapter l'offre de service proposée à la situation de l'intéressé.

Le demandeur d'emploi est tenu de se soumettre à ces visites médicales. Le refus, sans motif légitime, constitue un motif de sanction. Dans ce cas, l'intéressé fait l'objet d'une décision de radiation de la liste des demandeurs d'emploi d'une durée d'un mois et d'une décision de suppression d'un mois de revenu de remplacement. Cette sanction est aggravée en cas de manquements répétés

7. Ne pas faire de fausses déclarations

Le demandeur d'emploi ne doit pas effectuer de fausses déclarations concernant sa situation.

Cette obligation couvre les 3 situations suivantes :

- la fausse déclaration pour être ou demeurer inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi ;
- la fausse déclaration en vue de percevoir indûment un revenu de remplacement ;
- la non-déclaration d'une activité professionnelle très brève.

Etant précisé que le demandeur d'emploi est expressément tenu de porter à la connaissance de Pôle emploi tous les changements affectant sa situation (arrêt maladie, changement de domicile...) dans un délai de soixante-douze heures.

⁷ Article L. 5311-3-1 du Code du travail

7.1 La fausse déclaration pour être ou demeurer inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi

Lorsque le demandeur d'emploi procède à son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi ou renouvelle celle-ci, lors de sa déclaration mensuelle, il engage sa responsabilité sur la sincérité des informations fournies.

Cette obligation de sincérité et de bonne foi s'étend à tous les documents et déclarations qui rendent compte de sa situation (son identité, sa disponibilité, l'exercice d'une activité professionnelle ou non,...).

Lorsqu'il est constaté de fausses déclarations pour être ou demeurer inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi, le demandeur d'emploi fait l'objet d'une procédure de sanction. Dans ce cas, l'intéressé fait l'objet d'une décision de radiation de la liste des demandeurs d'emploi d'une durée de radiation allant de 6 à 12 mois et d'une décision de suppression définitive de revenu de remplacement.

Le demandeur d'emploi fautif peut également faire l'objet de poursuites pénales⁸, risquant ainsi une peine d'emprisonnement et une amende de 30 000 euros.

7.2 La fausse déclaration ou attestation mensongère en vue de percevoir indûment le revenu de remplacement

Il est rappelé au préalable l'obligation de sincérité et de bonne foi requise dans le cadre du bénéfice d'un revenu de remplacement. Dès lors, la fausse déclaration ou l'absence de déclaration ayant conduit à percevoir indûment une allocation ou à majorer son montant sont qualifiées de fraude au revenu de remplacement.

Ainsi, l'absence de déclaration ou les déclarations mensongères faites en vue de percevoir indûment le revenu de remplacement constituent un motif de sanction. Lorsque cette fraude est caractérisée, le demandeur d'emploi fautif fait l'objet d'une décision de suppression définitive de revenu de remplacement et d'une décision de radiation allant de 6 à 12 mois.

Le demandeur d'emploi fautif peut également faire l'objet de poursuites pénales, risquant ainsi une peine d'emprisonnement et une amende de 30 000 euros.

7.3 L'activité professionnelle très brève non déclarée

Une activité professionnelle, quelle que soit sa durée et son intensité, doit faire l'objet d'une déclaration par le demandeur d'emploi. En cas de non-déclaration, notamment lors de l'actualisation mensuelle, le demandeur d'emploi réalise une fausse déclaration qui peut être sanctionnée.

Ce manquement constitue un motif de sanction. Le demandeur d'emploi fautif fait l'objet d'une décision de suppression du revenu de remplacement d'une durée de 2 à 6 mois et d'une décision de radiation d'une durée de 6 mois.

8. Justifier des démarches accomplies pour la réalisation du projet spécifique de reconversion professionnelle

Les demandeurs d'emploi pris en charge au titre de l'assurance chômage dans le cadre du dispositif dérogatoire prévu pour les personnes qui démissionnent de leur emploi pour poursuivre un projet de

⁸ Article L. 5413-1 du Code du travail et article 441-6 du Code pénal

reconversion professionnelle nécessitant le suivi d'une formation ou un projet de création ou de reprise d'une entreprise, conformément aux dispositions de l'article L. 5422-1 du code du travail, sont tenus d'accomplir des démarches en vue de la mise en œuvre de leur projet. Celui-ci étant par ailleurs intégré dans leur projet personnalisé d'accès à l'emploi.

La réalité de ces démarches est contrôlée par Pôle emploi au plus tard à l'issue d'une période de six mois suivant l'ouverture du droit à l'allocation.

Dès lors, la personne qui ne peut justifier, sans motif légitime, de la réalité des démarches effectuées fait l'objet d'une décision de radiation de la liste des demandeurs d'emploi et d'une décision de suppression de son revenu de remplacement.

A noter, la portée de la sanction encourue pour ce manquement spécifique (en termes de durée de radiation et de suppression du revenu de remplacement) devra être déclinée ultérieurement.

En effet, les conditions dans lesquelles l'allocataire sanctionné peut bénéficier de la reprise du versement du reliquat de ses droits à l'allocation d'assurance font l'objet d'accords conclus entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés. Les précisions réglementaires afférentes seront apportées en conséquence.

Partie. 2

La procédure de sanction et ses conséquences

1. La procédure de sanction ⁹

1.1 La lettre d'avertissement avant sanction

1.1.1 La phase contradictoire

Lorsqu'il envisage de prendre une décision de sanction (radiation, radiation et suppression du revenu de remplacement), Pôle emploi informe préalablement par écrit l'intéressé des faits qui lui sont reprochés et de la durée de la sanction envisagée, en lui indiquant qu'il dispose d'un délai de dix jours à compter de la réception du courrier pour présenter des observations écrites ou, s'il le souhaite, pour demander à être entendu, le cas échéant assisté d'une personne de son choix.

Ce délai de dix jours s'entend en jours calendaires révolus. Pour déterminer la date limite à laquelle le demandeur d'emploi peut faire parvenir ses observations, il est généralement admis un délai de tolérance de cinq jours supplémentaires afin de prendre en compte le délai d'acheminement du courrier ainsi que les dimanches et jours fériés.

Un avertissement avant sanction ne peut pas directement faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de la part du demandeur d'emploi. En effet, il ne s'agit pas d'une décision pouvant faire grief, mais d'un simple document à caractère informatif sur l'engagement d'une procédure de sanction et préparatoire à une éventuelle décision future.

⁹ Articles R. 5412-7 et R. 5426-8 du Code du travail

1.1.2 Le droit d'audition et d'accompagnement du demandeur d'emploi

Pendant le délai de 10 jours dont il dispose pour faire part de ses observations, le demandeur d'emploi a la possibilité de solliciter un entretien au cours duquel il lui sera possible d'expliquer sa situation.

Le droit d'accompagnement reconnu au demandeur d'emploi lui permet, s'il le souhaite, de se faire assister par une personne de son choix. A titre d'exemple, celle-ci peut être :

- un représentant d'un syndicat de salariés, d'une organisation de chômeurs ou d'une association ;
- un avocat ;
- un interprète ;
- un simple particulier.

Le droit d'être entendu et d'être accompagné pour tout demandeur d'emploi qui le souhaite ne le dispense pas de faire valoir ses observations écrites avant le terme du délai de la phase contradictoire et avant que ne soit prise la décision.

Si l'entretien (accompagné ou non) a lieu avant que l'intéressé n'ait produit ses observations écrites, Pôle emploi l'invite à les formaliser, que ce soit par lui-même ou par l'intermédiaire de la personne qui l'accompagne. En cas de refus de l'intéressé de les formaliser à l'occasion de l'entretien, il peut toujours faire parvenir ses observations écrites, dans la limite des dix jours qui lui sont accordés pour ce faire.

Enfin, le droit d'accompagnement n'emporte pas celui de représentation qui permettrait à une personne de se présenter au lieu et place du demandeur d'emploi. Le demandeur d'emploi doit se présenter personnellement.

Pôle emploi n'est pas tenu de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

1.2 La décision de sanction

1.2.1 L'autorité compétente

Les décisions de radiation et de suppression du revenu de remplacement relèvent de la compétence du directeur régional de Pôle emploi ou de la personne qu'il désigne en son sein par délégation.

Cette délégation fait l'objet d'une parution au bulletin officiel de Pôle emploi (BOPE).

1.2.2 La motivation et la notification des décisions de sanction

Pôle emploi doit se prononcer dans un délai de quinze jours à compter de l'expiration du délai de dix jours pendant lequel l'intéressé peut présenter des observations écrites ou, si l'intéressé demande à être entendu, à compter de la date de l'audition.

La décision de sanction prise à l'encontre du demandeur d'emploi doit être motivée et notifiée à l'intéressé. Elle doit en outre contenir les voies de recours que peut utiliser le demandeur d'emploi qui souhaite contester cette sanction. Le courrier notifiant la sanction doit être signé par son émetteur.

1.3 La contestation des décisions de sanction

Les décisions de radiation et de suppression du revenu de remplacement prises par Pôle emploi sont susceptibles de faire l'objet de deux types de recours.

1.3.1 Le recours administratif

Le recours administratif est en matière de radiation et de suppression du revenu de remplacement, un recours préalable obligatoire. Lorsqu'il entend contester une décision de radiation ou une décision de radiation et de suppression du revenu de remplacement, le demandeur d'emploi doit en premier lieu saisir Pôle emploi d'un recours préalable.

Le demandeur d'emploi dispose d'un délai de 2 mois à compter de la notification de la décision qui lui fait grief pour exercer son recours préalable obligatoire.

Au sein de Pôle emploi, ce recours est examiné par le hiérarchique de l'auteur de la décision sanctionnant le demandeur d'emploi. L'autorité compétente pour examiner les recours des demandeurs d'emploi, dispose d'un délai de 2 mois pour répondre. L'absence de réponse au bout de 2 mois vaut rejet implicite du recours¹⁰.

La décision prise par Pôle emploi suite à un recours préalable obligatoire doit être motivée et signée par son émetteur. Cette décision peut soit confirmer la sanction prise à l'encontre du demandeur d'emploi, soit l'annuler pour ainsi rétablir le demandeur d'emploi dans ses droits.

1.3.2 Le recours contentieux¹¹

Le demandeur d'emploi, qui conteste une décision de sanction prononcée par Pôle emploi, peut déposer un recours contentieux devant le tribunal administratif. Cependant, lorsqu'il entend contester une décision de radiation ou une décision de radiation et de suppression du revenu de remplacement auprès du juge administratif, le demandeur d'emploi doit préalablement saisir Pôle emploi d'un recours préalable¹² (cf. point 1.3.1). La saisine directe du juge administratif est irrecevable.

2. Les conséquences de la sanction

2.1 Les effets de la radiation et de la suppression du revenu de remplacement

2.1.1 Les effets de la radiation de la liste des demandeurs d'emploi

La radiation entraîne l'impossibilité pour l'intéressé de se réinscrire sur la liste des demandeurs d'emploi pendant toute la durée de la radiation.

La radiation suspend, de fait, le versement du revenu de remplacement dont bénéficie l'intéressé dans le cas où il est indemnisé.

¹⁰ Article L. 231-4 du Code des relations entre le public et l'administration

¹¹ Pour les 3 régions concernées par l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire (Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes et Pays-de-la-Loire) ce recours contentieux devra être précédé d'une saisine du Médiateur de Pôle emploi (Décret n° 2018-101 du 16 février 2018) qui doit intervenir après le recours préalable obligatoire.

¹² Articles R. 5412-8 et R. 5426-11 du Code du travail

2.1.2 La suppression du revenu de remplacement

L'article L. 5421-2 du code du travail précise que le revenu de remplacement prend, selon le cas, la forme :

- d'une allocation d'assurance ;
- d'une allocation de solidarité ;
- de l'allocation des travailleurs indépendants et des autres allocations et indemnités régies par les régimes particuliers.

La suppression du revenu de remplacement peut être partielle. Dans ce cas le demandeur d'emploi se voit privé d'une partie de son revenu de remplacement. Lors de la réinscription (à l'issue de sa période de radiation), l'intéressé se verra notifié la reprise de versement d'un droit réduit en durée.

La suppression du revenu de remplacement peut être totale. Dans ce cas, le demandeur d'emploi se voit privé définitivement de son droit. Lors de la réinscription (à l'issue de sa période de radiation), le droit qui a fait l'objet de la sanction est considéré comme éteint.

2.2 La gradation des sanctions et la notion de manquements répétés

La sanction prise à l'encontre du demandeur d'emploi fautif est fonction de la nature du manquement et de sa répétition¹³.

L'appréciation du caractère répété des manquements se fait sur une période de référence de 2 ans à compter de la date de notification de la radiation ou de suppression du revenu de remplacement concernant le premier manquement.

Pour être qualifiés de « répétés », les nouveaux manquements constatés doivent appartenir au même groupe que le ou les anciens manquements sanctionnés.

2.2.1 Les groupes de manquements

Les manquements pouvant justifier l'engagement d'une procédure de sanction sont organisés en trois groupes classés en fonction de la nature et de la durée de la sanction afférente :

- Le premier groupe concerne exclusivement l'absence à rendez-vous ;
- Le deuxième groupe est constitué des manquements suivants :
 - o insuffisance de recherche d'emploi ou d'actions en vue de créer, reprendre ou développer une entreprise ;
 - o absence à ou abandon de formation ;
 - o refus de suivre ou abandon d'une action d'aide à la recherche d'une activité professionnelle ;
 - o refus de 2 offres raisonnables d'emploi ;
 - o refus d'élaborer ou d'actualiser le PPAE ;
 - o refus de se soumettre à une visite médicale destinée à vérifier l'aptitude au travail ou à certains types d'emploi.
- Le troisième groupe est relatif aux fausses déclarations :
 - o fausse déclaration pour être ou demeurer inscrit ;
 - o fausse déclaration en vue de percevoir indûment le revenu de remplacement ;
 - o activité professionnelle très brève non déclarée.

¹³ Articles R. 5412-5 et R. 5426-3 du code travail

Remarque : Le manquement pour défaut d'accomplissement de démarches en vue de réaliser son projet de reconversion professionnelle concernant les bénéficiaires du dispositif des démissionnaires (visés au II de l'article L. 5422-1 du code du travail) se distingue de ces 3 groupes de manquements et constitue à lui seul un motif spécifique distinct.

2.2.2 La gradation des sanctions (l'échelle de sanctions)

La répétition d'un manquement au sein d'un même groupe entraîne une sanction plus sévère.

✓ L'échelle de sanction du manquement unique du 1^{er} groupe (absence à rendez-vous)

- Le 1^{er} manquement pour absence à un rendez-vous est sanctionné par une radiation de la liste des demandeurs d'emploi pour une durée de 1 mois (pas de suppression du revenu de remplacement) ;
- Le 2^{ème} manquement pour absence à un rendez-vous est sanctionné par une radiation de la liste des demandeurs d'emploi pour une durée de 2 mois et d'une décision de suppression du revenu de remplacement pour une durée de 2 mois ;
- A partir du 3^{ème} manquement, la durée de radiation est portée à 4 mois et la durée de suppression du revenu de remplacement à 4 mois également.

✓ L'échelle de sanction des manquements du 2^{ème} groupe

- La sanction au titre de l'un des manquements du 2^{ème} groupe, emporte dès le 1^{er} manquement, la radiation de la liste des demandeurs d'emploi pour une durée d'un mois ainsi que la suppression du revenu de remplacement à hauteur d'un mois ;
- En cas de 2^{ème} manquement appartenant à ce même groupe, la durée de radiation est portée à 2 mois et la suppression du revenu de remplacement est également de 2 mois ;
- A partir du 3^{ème} manquement appartenant à ce même groupe, la durée de radiation est portée à 4 mois et la suppression du revenu de remplacement est également de 4 mois.

✓ L'échelle de sanction des manquements du 3^{ème} groupe (fausses déclarations)

- Dès le 1^{er} manquement de ce 3^{ème} groupe relatif aux fausses déclarations (sauf le cas de non-déclaration d'activité professionnelle d'une durée très brève), le revenu de remplacement est totalement supprimé.
- et l'intéressé est radié de la liste des demandeurs d'emploi pour une durée de 6 à 12 mois.
- Pour la non-déclaration d'activité professionnelle très brève :
 - o le 1^{er} manquement est sanctionné par la suppression du revenu de remplacement pour une durée comprise entre 2 et 6 mois et la radiation de la liste des demandeurs d'emploi pour une durée égale à la suppression ;
 - o Dès le 2^{ème} manquement, le revenu de remplacement est totalement supprimé et la durée de radiation est de 6 mois.

Partie 3

La pénalité administrative¹⁴

Sans préjudice des actions en récupération des allocations indûment versées et des poursuites pénales, peuvent faire l'objet d'une pénalité administrative :

- l'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour bénéficier indument d'un revenu de remplacement ;
- l'absence de déclaration d'un changement de situation ayant abouti à des versements indus.

Lorsque l'élément intentionnel est avéré, Pôle emploi prononce une pénalité dont le montant maximum ne peut dépasser 3 000 euros.

Lorsqu'il envisage de prononcer cette pénalité, Pôle emploi informe préalablement par écrit le demandeur d'emploi des faits qui lui sont reprochés et de la pénalité envisagée, en lui indiquant qu'il dispose d'un délai d'un mois pour présenter des observations écrites ou pour demander à être entendu, le cas échéant assisté d'une personne de son choix.

Pôle emploi se prononce dans un délai de quinze jours à compter de l'expiration du délai d'un mois dans lequel l'intéressé peut présenter des observations écrites ou, si l'intéressé demande à être entendu, à compter de la date de l'audition.

La décision, notifiée à l'intéressé, est motivée. Elle indique le montant de la pénalité et mentionne les voies et délais de recours.

Lorsqu'il entend contester la décision de pénalité administrative, l'intéressé forme un recours préalable obligatoire dans un délai de 2 mois à compter de la notification de la décision lui faisant grief. Ce recours n'est pas suspensif.

A défaut de réponse dans le délai de deux mois, l'intéressé peut considérer sa contestation comme rejetée¹⁵. Il peut alors, s'il le souhaite, se pourvoir devant le juge compétent.

Le recouvrement de la pénalité administrative est exercé par Pôle emploi dans les mêmes conditions que celles prévues pour la récupération des paiements indus.

¹⁴ Articles L. 5426-5 et suivants et R. 5426-15 et suivants du Code du travail

¹⁵ Article L. 231-4 du Code des relations entre le public et l'administration