



La référence du droit en ligne



L'extension du principe général du droit
au reclassement (TA Nantes, 18/05/2011,
Daniaud)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – L’émergence d’un droit au reclassement.....	4
A – Des consécration législatives.....	4
1 – Les règles applicables en droit privé.....	4
2 – Les règles applicables en droit administratif.....	4
B – Une première consécration jurisprudentielle.....	6
1 – Une décision nécessitée par la carence du législateur.....	6
2 – Le principe général du droit au reclassement en cas d’inaptitude physique.....	6
II – Vers l’extension du principe général du droit au reclassement.....	7
A – Des Cours administratives d’appel à l’avant-garde.....	7
1 – Une obligation de reclassement des agents en CDI dont l’emploi est supprimé.....	7
2 – Une obligation de reclassement des agents en CDD dont l’emploi est supprimé.....	7
B – Le jugement du Tribunal administratif de Nantes : une indication sur la portée des solutions des Cours administratives d’appel.....	9
1 – Le jugement du Tribunal administratif de Nantes.....	9
2 – Quid du Conseil d’Etat ?.....	9
TA de Nantes, 18/05/2011, Mme. Daniaud	11

Introduction

Pour trancher les litiges qui lui sont soumis, le juge administratif a recours aux règles de droit écrites, qu'elles soient constitutionnelles, conventionnelles ou législatives. Mais, lorsqu'aucune règle ne permet de régler un affaire, le juge administratif applique des règles qu'il élabore lui-même : parmi ces règles jurisprudentielles, les plus importantes sont les principes généraux du droit (PGD), qui peuvent être définis comme des principes applicables même en l'absence de texte. C'est un tel principe qui est en cause dans l'espèce étudiée.

Dans cette affaire, Mme. Daniaud est employé en qualité de formatrice auprès du GRETA, groupement d'établissements de formation. Elle est titulaire d'un contrat à durée indéterminée. Mais, le 15 janvier 2007, elle est licenciée. Elle saisit donc le tribunal administratif de Nantes pour qu'il annule cette décision. Celui-ci le 18 mai 2011 annule cette décision au motif qu'elle est contraire au principe général du droit au reclassement des agents contractuels de droit public titulaires d'un contrat à durée indéterminée et dont l'emploi a été supprimé.

L'intérêt de l'arrêt Daniaud est de faire le point sur l'appréciation des juridictions administratives concernant le droit au reclassement des agents publics contractuels. Ce droit a fait son apparition à la fin du siècle dernier, et c'est logiquement que le Conseil d'Etat a, en 2002, consacré un principe général du droit au reclassement des agents atteints d'une inaptitude physique. Bien que progressiste, cette solution reste en-deçà des règles existant en droit privé, puisque ces dernières imposent une obligation de reclassement en cas de licenciement. C'est probablement pour cela que deux cours administratives d'appel ont étendu l'application de ce PGD à ce type d'hypothèse, que le contrat soit un CDI ou un CDD. L'arrêt du Tribunal administratif de Nantes constitue une application de cette extension dudit PGD. Mais, la question d'une éventuelle réception de ce principe ainsi étendu par le juge administrative suprême n'est pas encore tranchée.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'émergence d'un droit au reclassement (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, l'extension du champ d'application de ce principe (II).

I – L'émergence d'un droit au reclassement

C'est à la fin du siècle dernier que le droit au reclassement fit son apparition dans le droit français, et ce plus particulièrement à propos des salariés devenus physiquement inaptes à leur emploi. Des dispositions législatives consacrèrent d'abord ce principe (A), avant que le Conseil d'Etat proclame l'existence d'un principe général du droit (B).

A – Des consécutions législatives

Il y a lieu ici de distinguer selon que les solutions concernent le droit privé (1) ou le droit administratif (2).

1 – Les règles applicables en droit privé

A l'origine, il n'existait pas de règles textuelles applicables aux agents devenus physiquement inaptes à leur travail. C'est donc dans les solutions jurisprudentielles qu'il faut chercher les principes faisant autorité. Or, ces dernières paraissent pour le moins contrastées. En effet, il n'est jamais fait mention d'une obligation de reclassement. Quand au sort réservé au salarié inapte physiquement, certaines juridictions estimaient que l'employeur avait l'obligation de le licencier, d'autres que non. Ainsi, en cas d'absence d'obligation, le salarié, ne pouvant occuper son poste, ne percevait que les prestations de sécurité sociale, et ne pouvait, par ailleurs, s'inscrire comme demandeur d'emploi afin de trouver un poste de travail plus adapté puisqu'il n'était pas licencié.

Le législateur est donc venu mettre de l'ordre dans ces solutions divergentes en choisissant l'option la plus protectrice pour les salariés. Ainsi, la loi du 31 décembre 1992 introduisit l'article L 122-24-4 du Code du travail. Celui-ci organise une procédure en trois temps. D'abord, l'incapacité doit être constatée par le médecin du travail. Ensuite, l'employeur doit respecter une obligation de reclassement : autrement dit, il doit proposer au salarié un autre emploi approprié à ses capacités. Enfin, en cas d'impossibilité de reclassement, soit le salarié est licencié, soit son salaire est maintenu.

Des solutions assez proches avaient été adoptées en droit administratif.

2 – Les règles applicables en droit administratif

C'est dans la loi du 11 janvier 1984 portant statut de la fonction publique d'Etat que l'on trouve les principes applicables. Ainsi, cette loi prévoit un droit à congé de longue maladie de 3 ans, à la suite duquel le fonctionnaire peut être placé d'office en disponibilité. Surtout, cette loi fait obligation à l'autorité administrative, lorsqu'un fonctionnaire est reconnu physiquement inapte à l'exercice de ses fonctions, d'adapter son poste de travail et prévoit la possibilité de le reclasser dans un autre corps.

Cette loi a été complétée par le décret du 16 septembre 1985. Celui-ci prévoit qu'à l'issue du congé de longue maladie, le fonctionnaire qu'il est impossible de reclasser doit être placé en disponibilité d'office. Et, après trois années de disponibilité, si le reclassement est toujours impossible, le fonctionnaire doit être licencié.

Si des règles proches existent pour les agents non titulaires de l'Etat et pour la fonction publique territoriale, certains secteurs de l'action administrative n'étaient pas en revanche concernés par ces règles, d'où la reconnaissance par le Conseil d'Etat d'un PGD.

B – Une première consécration jurisprudentielle

C'est en 2002 que le Conseil d'Etat est venu consacrer un principe général du droit au reclassement (2) du fait de l'absence de dispositions textuelles applicables à certains agents (1).

1 – Une décision nécessitée par la carence du législateur

Cette affaire concernait un agent d'une Chambre de commerce et d'industrie. Or, ces agents ne sont concernés ni par les règles du droit du travail, ni par les textes applicables aux fonctionnaires. Il n'y avait donc aucune règle permettant de protéger les salariés de ces chambres devenus inaptes physiquement à leur travail. En conséquence, la seule solution pour le Conseil d'Etat permettant de protéger les agents dans cette situation était la consécration d'un PGD.

On retrouve là l'une des raisons classiques de consécration des PGD. En effet, ces derniers apparaissent comme l'instrument privilégié utilisé par le juge administratif pour régler une affaire quand le droit écrit fait défaut. Ainsi, lors de l'épuration à la fin de la seconde guerre mondiale, le juge est vite confronté à l'absence de textes juridiques lui permettant d'encadrer l'action disciplinaire de l'Administration. Il décide, alors, de se doter lui-même des instruments lui permettant de soumettre l'Administration au droit. C'est l'acte de naissance des PGD. Ces derniers font d'abord l'objet d'une consécration implicite (CE, sect., 5/05/1944, *Dame veuve Trompier-Gravier*) avant d'être énoncés explicitement (CE, ass., 26/10/1945, *Aramu*). Il s'agissait dans ces deux affaires du principe général des droits de la défense.

Ce sont les mêmes raisons qui ont poussées le Conseil d'Etat à consacrer un principe général du droit au reclassement.

2 – Le principe général du droit au reclassement en cas d'inaptitude physique

Avec la décision Chambre de commerce et d'industrie de Meurthe-et-Moselle du 2 octobre 2002, le Conseil d'Etat consacre un nouveau PGD, le principe général du droit au reclassement applicable aux agents atteints d'une inaptitude physique. Concrètement, le mécanisme mis en place comporte trois étapes, proches de celles prévues par le code du travail. Ainsi, l'inaptitude physique à occuper un emploi doit d'abord être médicalement constatée. Ensuite, l'employeur a l'obligation de tenter de reclasser l'intéressée. Enfin, si le reclassement est impossible, il doit le licencier. Ce principe a été précisé en 2007 par le Conseil d'Etat (CE, 26/02/2007, ANPE). Ainsi, le reclassement est subordonné à une demande de l'intéressé, ce qui interdit à l'employeur d'imposer un tel reclassement, mais celui-ci doit inviter l'intéressé à présenter une telle demande. Par ailleurs, la Haute juridiction limite l'application de ce principe à l'hypothèse où les agents sont victimes d'un accident ou d'une maladie les rendant définitivement inaptes

En consacrant un tel principe, le Conseil d'Etat applique la même logique que celle qui a présidé à la consécration de tous les PGD, à savoir la volonté de protection des administrés. En effet, la création de tels principes traduit la conception que se fait le juge administratif des rapports entre Administration – administrés. Ainsi, le juge ne posera à l'action administrative que les limites qu'il estime nécessaires, ou, dit d'une autre façon, ne transformera en règle de droit que les valeurs qu'il estime légitimes. Les PGD apparaissent, alors, comme la traduction juridique des valeurs présentes et reconnues dans la société.

C'est probablement en suivant les mêmes finalités que le tribunal administratif de Nantes a souhaité étendre le principe général du droit au reclassement aux agents publics contractuels dont l'emploi est supprimé, suivant en cela la position prise par la Cour administrative d'appel de Marseille.

II – Vers l’extension du principe général du droit au reclassement

Les PGD sont habituellement consacrés par le Conseil d’Etat. Mais, il peut arriver que celui-ci soit influencé par ses juridictions administratives subordonnées. C’est, ainsi, que deux cours administratives d’appel ont étendu le principe général du droit au reclassement aux agents publics contractuels dont l’emploi est supprimé (A). L’arrêt du Tribunal administratif de Nantes reprend ce principe, attestant, ainsi, de l’intérêt des juridictions subordonnées pour cette extension, mais laisse en suspens la question d’une éventuelle réception du principe en cause par le Conseil d’Etat (B).

A – Des Cours administratives d’appel à l’avant-garde

L’extension du principe général du droit au reclassement a d’abord été appliquée aux agents en contrat à durée indéterminée (1), puis à ceux titulaires d’un contrat à durée déterminée (2).

1 – Une obligation de reclassement des agents en CDI dont l’emploi est supprimé

Dans son arrêt Mme. Luzy du 30 Mars 2010, la Cour administrative d’appel de Marseille juge que le principe général du droit au reclassement s’applique aux agents contractuels de droit public titulaires d’un contrat à durée indéterminée dont l’emploi permanent est supprimé. Autrement dit, la cour ajoute à l’hypothèse caractérisée par l’inaptitude physique celle constituée par le licenciement. Dans cette dernière hypothèse, en effet, la cour exige que l’Administration procède à un reclassement de l’intéressé et ne l’autorise à licencier ce dernier que si le reclassement s’avère impossible ou si l’agent refuse le reclassement qui lui est proposé. Pour parvenir à cette solution, la Cour administrative d’appel de Marseille fait référence aux textes elle-aussi. Ainsi, l’article L 1233-4 du Code du travail, enrichi par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, reprend des solutions jurisprudentielles et prévoit l’extension de l’obligation de reclassement pour tous les licenciements pour motif économique. Cette référence signifie simplement que le texte en cause révèle un principe qui lui préexiste. Il faut, ainsi, conclure, non que le Code du travail consacre un nouveau PGD, mais bien au contraire qu’il ne fait que traduire dans un texte de loi un principe qui lui préexiste. En conséquence, l’existence du PGD est indépendante de la disposition textuelle et ne dépend que du seul juge administratif.

En alignant ainsi le régime applicable aux agents publics contractuels sur celui des salariés du secteur privé, le Cour apporte, au principe consacré par le Conseil d’Etat en 2002, un complément logique au cas d’inaptitude physique. Cette position va être complétée en 2011.

2 – Une obligation de reclassement des agents en CDD dont l’emploi est supprimé

Avec l’arrêt Mr. Etile du 7 Juillet 2011, la Cour administrative d’appel de Lyon étend le champ d’application du principe général du droit au reclassement aux agents contractuels de droit public en contrat à durée déterminée et qui sont licenciés. Là encore, la procédure est conforme à ce qui a été vu plus haut: l’autorité administrative doit d’abord tenter de reclasser l’agent, dont l’emploi est supprimé, dans un autre poste, et, si cela n’est pas possible, prononcer son licenciement. En revanche, l’on peut noter la particularité de la motivation de la Cour administrative d’appel de Lyon, puisque celle-ci fait référence au Code du travail, mais aussi aux règles statutaires applicables aux fonctionnaires en cas de suppression d’emploi, alors que l’on est confronté à des agents publics contractuels. Mais, ce n’est là que la reprise de la formulation utilisée par le Conseil d’Etat lui-même en 2002. En revanche, la cour adapte les conditions d’application du principe à la nature du contrat en cause. Ainsi, ce PGD ne trouve pas à s’appliquer indéfiniment. En effet, la cour d’appel considère

que l'obligation de reclassement ne pèse sur l'autorité administrative que pour la durée de l'engagement restant à courir. Cette précision semble tout à fait logique dans la mesure où il est normal que les obligations pesant sur l'Administration soient limitées à la période où elle est contractuellement liée.

En l'espèce, le Tribunal administratif de Nantes va reprendre le principe consacré par la Cour administrative d'appel de Marseille, donnant, ainsi, une indication sur la portée de cette dernière.

B – Le jugement du Tribunal administratif de Nantes : une indication sur la portée des solutions des Cours administratives d’appel

Si le jugement du Tribunal administratif de Nantes donne une indication sur la portée des solutions des cours administratives d’appel, il ne donne, revanche, aucun indice sur la future position du Conseil d’Etat (2).

1 – Le jugement du Tribunal administratif de Nantes

Le tribunal administratif de Nantes stipule que « lorsqu’elle supprime l’emploi d’un agent bénéficiaire d’un contrat à durée indéterminée, l’autorité administrative doit le reclasser et ne peut le licencier que si le reclassement s’avère impossible ou si l’agent refuse le reclassement qui lui est proposé ». Ainsi, l’extension du principe général du droit au reclassement a un champ d’application limité. Elle concerne, en effet, les agents bénéficiaires d’un contrat à durée indéterminée et qui sont licenciés. Aussi, le rapporteur public précise que « un tel principe n’a vocation à s’appliquer que dans le cadre d’entités publiques qui fonctionnent, à peu de choses près, comme des entreprises privées ». En conséquence, l’Administration a l’obligation de reclasser l’agent, puis peut le licencier si le reclassement est impossible ou si l’agent refuse le reclassement proposé.

Dans cette affaire, Mme. Daniaud bénéficiait d’un contrat à durée indéterminée auprès du GRETA, groupement d’établissements de formation. Celle-ci a été licenciée pour motif économique par une décision du 15 janvier 2007. Or, précédemment à ce licenciement, aucune démarche pour tenter de la reclasser n’a été entamée. Ainsi, comme le note le tribunal, aucun autre emploi au sein des services de l’Etat ne lui a été proposé. En conséquence, la procédure de licenciement suivie n’a pas respecté le nouveau PGD ainsi consacré. Et ce dernier s’impose à la décision du 15 janvier 2007 dans la mesure où, conformément à la théorie élaborée par le professeur Chapus, il a une valeur infra législative et supra décrétole. En conséquence la décision de janvier 2007 est annulée.

Reste la question de la réception éventuelle du PGD ainsi étendu par le Conseil d’Etat.

2 – Quid du Conseil d’Etat ?

Ce qu’il faut bien comprendre est que la consécration d’un nouveau principe général du droit est une décision stratégique qui emporte des conséquences importantes. En effet, ces principes ont vocation à s’imposer à tous les actes des autorités administratives, y compris les actes réglementaires édictés dans le cadre de la mise en application du pouvoir réglementaire autonome. C’est probablement pour cela que la découverte de ces PGD est, dans l’immense majorité des cas, le fait du Conseil d’Etat, juge administratif suprême.

Pourtant, il arrive que des juridictions subordonnées prennent l’initiative en la matière et fassent application de principes non encore découverts par le Conseil d’Etat. Certes, dans cette affaire, les cours d’appel ne créent pas le principe de toutes pièces, mais l’appliquent à des hypothèses non prévues jusqu’à présent par le Conseil d’Etat. Mais, cette extension du champ d’application d’un PGD par une cour d’appel mérite d’être relevée. En effet, si les positions prises par les cours d’appel ne font pas, en elles-mêmes, jurisprudence, elles peuvent, associées à d’autres décisions, comme celle du Tribunal administratif de Nantes, influencer le Conseil d’Etat. Et, en la matière, il leurs faudra beaucoup de conviction pour le convaincre puisque celui-ci a jugé, dans un avis de 1997, qu’il n’existait aucun principe général du droit imposant de faire bénéficier les agents non titulaires de règles équivalentes à celles applicables aux fonctionnaires (CE, 30/01/1997, avis). La question posée est donc de savoir si le juge administratif suprême va rester sur cette position, ou s’il va suivre les positions prises par les cours administratives d’appel afin de clôturer cet épisode jurisprudentiel marqué par l’incertitude.

TA de Nantes, 18/05/2011, Mme. Daniaud

Vu la requête, enregistrée le 13 septembre 2007, présentée pour M^{me} Catherine DANIAUD [...], par M^e David ; M^{me} DANIAUD demande au tribunal :
- d'annuler la décision en date du 15 janvier 2007 par laquelle le recteur de l'académie de Nantes a procédé à son licenciement pour motif économique ;
*- de condamner l'Etat à lui verser une indemnité de 59 785,44 € en réparation du préjudice résultant de l'illégalité fautive en résultant ;

Considérant que M^{me} DANIAUD a bénéficié de contrats à durée déterminée successifs, à partir du 1^{er} septembre 2000, en qualité de formatrice au sein du groupement d'établissements (GRETA) de l'Estuaire ; qu'en application de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, le président du GRETA après avoir requalifié le dernier contrat de l'intéressée en contrat à durée indéterminée, a licencié M^{me} DANIAUD pour motif économique, par décision du 15 janvier 2007 ; que celle-ci demande l'annulation de ladite décision et la condamnation de l'administration à réparer les conséquences dommageables ayant résulté pour elle de cette décision ;

Considérant qu'il résulte d'un principe général du droit que, lorsqu'elle supprime l'emploi d'un agent bénéficiaire d'un contrat à durée indéterminée, l'autorité administrative doit le reclasser et ne peut le licencier que si le reclassement s'avère impossible ou si l'agent refuse le reclassement qui lui est proposé ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un autre emploi, au sein des services de l'Etat, ait été proposé à M^{me} DANIAUD lors de l'engagement de la procédure de licenciement ; qu'il n'est pas établi qu'aucun autre poste de formateur correspondant aux qualifications de l'intéressée n'ait été disponible dans lesdits services ; que, dans ces conditions, à supposer même qu'un reclassement soit impossible au sein même du GRETA de l'Estuaire, le licenciement litigieux qui est intervenu en méconnaissance des droits de l'intéressée, doit être annulé ;

Décide _____ :

Article 1^{er} : La décision du 15 janvier 2007 prononçant le licenciement pour motif économique de M^{me} DANIAUD est annulée.