



La référence du droit en ligne



Le principe général du droit au reclassement en cas de suppression d'un emploi (CAA Lyon, 7/07/2011, Mr. Etile)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Jadis : un Conseil d’Etat à la pointe du combat pour le droit au reclassement	4
A – Un contexte législatif favorable	4
1 – Des dispositions législatives qui révèlent un principe.....	4
2 – Des dispositions législatives inapplicables aux agents publics contractuels.....	5
B – Une consécration : le principe général du droit au reclassement en cas d’inaptitude physique .	6
1 – Un principe consacré en 2002	6
2 – La démarche volontariste du Conseil d’Etat.....	6
II – Aujourd’hui : un Conseil d’Etat débordé par ses juridictions subordonnées.....	7
A – Un principe applicable aux agents en CDI dont l’emploi est supprimé	7
1 – Le jugement de la Cour administrative d’appel de Marseille.....	7
2 – Une solution audacieuse pour une cour administrative d’appel	7
B – Un principe applicable aux agents en CDD dont l’emploi est supprimé	9
1 – La solution du 7 Juillet 2011	9
2 – Un principe applicable dans la limite de la durée du contrat.....	9
CAA Lyon, 7/07/2011, Mr. Etile :.....	10

Introduction

Les principes généraux du droit peuvent être définis comme des principes non écrits applicables même sans texte. Le juge administratif a recours à cette technique lorsque le droit écrit ne permet pas d'apporter aux citoyens des garanties qu'il estime légitimes. Habituellement, ces principes sont consacrés par le Conseil d'Etat, juge administratif suprême, mais il peut arriver que celui-ci se fasse déborder par ses juridictions subordonnées dans la découverte de ces principes, comme c'est le cas en l'espèce.

Dans cette affaire, Mr. Etile est employé par l'établissement public d'insertion de la défense. Suite à une organisation du service, le directeur dudit établissement prononce, le 19 Juin 2008, son licenciement. Celui-ci saisit, alors, le tribunal administratif de Lyon pour faire annuler cette décision. Mais, cette requête est rejetée le 29 Septembre 2010. Un appel est formé devant le Cour administrative d'appel de Lyon avec le même objectif. Celle-ci accueille l'argument selon lequel le principe général du droit au reclassement s'applique aux agents contractuels de droit public en contrat à durée déterminée dont l'emploi est supprimé, mais considère qu'en l'espèce ce principe n'a pas été méconnu.

Le droit au reclassement occupe, depuis la fin du siècle dernier, une place centrale au sein des questions sociales en France. En effet, tant en droit administratif qu'en droit privé, des dispositions sont venues consacrer l'existence d'une obligation de reclassement pesant sur l'employeur en cas d'inaptitude physique du travailleur. C'est donc logiquement que le Conseil d'Etat a pu considérer que ces textes révélaient l'existence d'un principe et que faute de dispositions textuelles applicables aux agents publics contractuels, il fallait consacrer un principe général du droit au reclassement en cas d'inaptitude physique. Ce fut fait en 2002, la Haute juridiction manifestant ainsi l'attitude volontariste qui la guide lorsqu'elle consacre un nouveau PGD. Si le Conseil d'Etat apparaissait comme précurseur au début du siècle, il s'est fait vite déborder par différentes cours administratives d'appel qui ont étendu le champ d'application dudit principe aux cas où le poste d'un agent contractuel de droit public est supprimé. D'abord appliqué aux agents en contrat à durée indéterminée, le principe a, ensuite, été étendu aux agents en contrat à durée déterminée. Tel est l'apport de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon. La question posée, à présent, est donc de savoir si le Conseil d'Etat, juge administratif suprême, va reprendre à son compte l'extension du principe général du droit au reclassement.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, le rôle précurseur du Conseil d'Etat en matière de droit au reclassement au début du siècle (I), puis d'exposer, dans une seconde partie, comment celui-ci s'est fait progressivement déborder par ses juridictions subordonnées (II).

I – Jadis : un Conseil d'Etat à la pointe du combat pour le droit au reclassement

Le droit au reclassement fit son apparition dans le droit français à la fin du siècle dernier. Très vite, le Conseil d'Etat repris l'ensemble de ces règles à travers un nouveau principe général du droit : celui du droit au reclassement en cas d'inaptitude physique. Cette rapidité s'explique tant par l'attitude volontariste de la part de la Haute juridiction (B), que par un contexte législatif favorable (A).

A – Un contexte législatif favorable

Le lien entre les PGD et les textes est double. Ainsi, certaines dispositions législatives peuvent révéler l'existence d'un principe (1), et c'est l'inapplicabilité de ces dispositions à certaines catégories de personnes qui explique le recours à la technique des PGD (2).

1 – Des dispositions législatives qui révèlent un principe

L'idée est ici de dire que les textes peuvent servir de « boussole » au juge administratif pour découvrir les PGD. Il est fréquent, en effet, que le juge administratif relève « qu'il résulte d'un principe général du droit dont s'inspirent tant les dispositions ... ». Par cette formule, le juge entend simplement signifier que des textes peuvent révéler l'existence d'un principe, ou, dit autrement, que le principe en cause est tellement important que même des textes le consacrent. Mais, ce qu'il importe de retenir est que si, matériellement, le principe préexiste avant l'intervention du juge, formellement le PGD ne doit sa valeur juridique qu'à la seule consécration du juge administratif.

S'agissant du droit au reclassement, des dispositions législatives ont affirmé l'existence d'un droit au reclassement. Ainsi, en droit privé, le législateur a mis de l'ordre dans les positions contradictoires des juridictions, en choisissant l'option la plus protectrice pour les salariés : la loi du 31 décembre 1992 introduit, en effet, 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 plus tôt en droit administratif. Ainsi, la loi du 11 janvier 1984 portant statut de la fonction publique d'Etat 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. Pour, le juge administratif suprême, ces textes révèlent l'existence d'un principe. Et, il n'y aura consécration d'un nouveau PGD que parce que certaines situations administratives sont hors du champ d'application de ces dispositions.

2 – Des dispositions législatives inapplicables aux agents publics contractuels

C'est là l'autre aspect du lien entre les textes et les PGD. En effet, ces principes apparaissent comme l'instrument privilégié utilisé par le juge administratif pour régler une affaire quand le droit écrit fait défaut. Ce fut notamment le cas lors de l'apparition des premiers PGD à la Libération ou le juge a voulu encadrer l'action disciplinaire administrative (CE, sect., 5/05/1944, Dame veuve Trompier-Gravier ; CE, ass., 26/10/1945, Aramu). S'agissant du droit au reclassement, les dispositions législatives mentionnées il y a quelques lignes ne sont pas applicables à tous les agents publics. Ainsi, les agents contractuels de droit public ne bénéficient pas d'une telle protection, puisqu'ils ne sont soumis ni au Code du travail, ni au statut général de la fonction publique. Le PGD apparaît, alors, au Conseil d'Etat comme le recours ultime pour accorder des garanties qu'il estime légitimes à ces agents. C'est là la dimension volontariste du Conseil d'Etat lorsqu'il consacre de nouveaux principes généraux du droit.

B – Une consécration : le principe général du droit au reclassement en cas d'inaptitude physique

Le principe général du droit au reclassement en cas d'inaptitude physique a été consacré en 2002 (1). En prenant cette position, la Haute juridiction a manifesté une nouvelle fois l'attitude volontariste dont elle sait faire preuve lorsqu'il s'agit de protéger les citoyens (2).

1 – Un principe consacré en 2002

C'est dans la décision Chambre de commerce et d'industrie de Meurthe-et-Moselle du 2 octobre 2002 que le Conseil d'Etat consacre le principe général du droit au reclassement applicable aux agents contractuels de droit public atteints d'une inaptitude physique. Cette solution s'imposait à la Haute juridiction du fait de l'inapplicabilité des règles existantes à cette catégorie d'agents. 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 juge administratif suprême fait preuve d'une attitude volontariste qui n'a d'autre objectif que de protéger les citoyens.

2 – La démarche volontariste du Conseil d'Etat

Lorsqu'il consacre un nouveau PGD, le Conseil d'Etat manifeste une 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. Le juge administratif se fait, ainsi, traducteur en droit de principes plus politiques. Les différents PGD consacrés en droit du travail attestent de cette démarche. Ainsi, le Conseil d'Etat a-t-il affirmé le principe du droit à une rémunération au moins égale au salaire minimum de croissance (CE, sect., 23/04/1982, Ville de Toulouse). Surtout, le juge a consacré le principe interdisant de licencier une femme enceinte (CE, 8/06/1973, Dame Peynet) afin d'empêcher les employeurs d'adopter des comportements fortement répréhensibles par la population dans son ensemble. Le droit au reclassement ne fait pas exception à ces principes. En effet, la fin du XX^e siècle est marquée par une profonde crise économique. Juge et législateur ont pu, alors, estimer plus qu'opportun d'accorder de nouvelles garanties aux travailleurs les plus fragiles. Telle semblait être la volonté du Conseil d'Etat en 2002. Pourtant, celui-ci va progressivement être débordé par ses juridictions subordonnées qui vont étendre le champ d'application dudit principe à de nouvelles situations.

II – Aujourd’hui : un Conseil d’Etat débordé par ses juridictions subordonnées

Cette fois-ci l’évolution est venue d’en bas : ainsi, les juridictions administratives subordonnées ont étendu le champ d’application du principe général du droit au reclassement aux agents contractuels de droit public dont l’emploi permanent est supprimé. Il en fut, ainsi, d’abord, s’agissant des agents en contrat à durée indéterminée (A), puis en ce qui concerne les agents en contrat à durée déterminée (B). Ce faisant, le Conseil d’Etat apparait comme largement dépassé par les positions prises par les juridictions administratives inférieures, et sa position, en la matière, est éminemment attendue.

A – Un principe applicable aux agents en CDI dont l’emploi est supprimé

C’est la Cour administrative d’appel de Marseille qui a, la première, étendu le champ d’application du principe général du droit au reclassement (1). Le principe, ainsi, consacré fut, ainsi, appliqué par d’autres juridictions subordonnées, comme le Tribunal administratif de Nantes (2).

1 – Le jugement de la Cour administrative d’appel de Marseille

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. Comme cela a été dit plus haut, cela signifie simplement que le texte révèle un principe qui lui préexiste.

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.

2 – Une solution audacieuse pour une cour administrative d’appel

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, la cour d'appel ne crée pas le principe de toutes pièces, mais l'applique à une hypothèse non prévue 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, influencer le Conseil d'Etat. L'on peut, à ce sujet, noter que, un peu plus d'un an plus tard, le Tribunal administratif de Nantes, dans un arrêt Mme. Daniaud du 18 Mai 2011, prendra la même position.

L'arrêt du 7 Juillet 2011 est l'occasion pour une autre cour administrative d'appel d'appliquer ce PGD aux agents en CDD.

B – Un principe applicable aux agents en CDD dont l'emploi est supprimé

L'intérêt de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon est d'étendre la jurisprudence vue il y a quelques lignes aux agents contractuels de droit public titulaires d'un CDD (1). Mais, la cour adapte les conditions d'application dans le temps du PGD à la nature du contrat de travail en cause (2).

1 – La solution du 7 Juillet 2011

Avec l'arrêt Mr. Etile, 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.

2 – Un principe applicable dans la limite de la durée du contrat

Le principe général du droit imposant une obligation de reclassement des agents publics contractuels en CDD dont l'emploi est supprimé 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.

Quoiqu'il en soit, l'ensemble de ces décisions attestent de la démarche progressiste des juridictions administratives subordonnées. Ces solutions sont d'autant plus ambitieuses que le Conseil 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.

CAA Lyon, 7/07/2011, Mr. Etile :

Vu la requête, enregistrée le 6 décembre 2010, présentée pour M. Olivier A, domicilié ... ;
 M. A demande à la Cour :
 1°) d'annuler le jugement n° 0805902 du 29 septembre 2010 par lequel le Tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande tendant d'une part à l'annulation de la décision du 19 juin 2008 par laquelle le directeur général de l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) a prononcé son licenciement, d'autre part à la condamnation de l'EPIDe à lui verser la somme de 5 000 euros au titre de son préjudice moral et la somme de 22 000 euros à titre de dommages et intérêts en raison du préjudice subi par la privation de son emploi ;
 2°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision susmentionnée ;
 3°) de reconstituer sa carrière ;

Il soutient qu'il abandonne expressément le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure ; que la décision du 19 juin 2008 est entachée d'un défaut de motivation ; qu'elle ne comporte pas la justification de la réorganisation du service ; qu'elle ne se réfère pas à la décision de fermeture antérieure à celle prise par le conseil d'administration ; que le licenciement est fondé sur un motif illégal ; que le motif d'insuffisance de résultats du site est inexact ; que la réorganisation du service ne justifie pas son licenciement ; que le tribunal a commis une erreur de droit en considérant, d'une part, qu'aucune obligation de reclassement ne pesait sur l'administration et que d'autre part, elle s'en était acquittée ; qu'en n'informant pas M. A des conséquences de ses choix et de la fermeture du site dans le cadre de la clause de mobilité du contrat, l'EPIDe a commis une erreur de droit ; qu'il appartenait à la hiérarchie d'informer loyalement le requérant sur les postes disponibles ; que la décision est entachée d'erreur manifeste dans l'appréciation de la justification du licenciement par l'intérêt du service ;

Considérant que M. A a été recruté par l'établissement public d'insertion de la défense en qualité de chef de groupe au centre défense deuxième chance d'Ambronay par un contrat conclu le 18 décembre 2007 pour une durée de trois ans, prenant fin le 14 janvier 2010 ; qu'en raison de la fermeture de ce centre, il a été licencié au 31 juillet 2008, par une décision du 19 juin 2008 ; que par la présente requête, il demande à la Cour d'annuler le jugement du 29 septembre 2010 par lequel le Tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cette décision est à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 27 000 euros, en réparation des préjudices matériel et moral résultant de ce licenciement et de faire droit à cette demande ;

Considérant que la décision attaquée indique que l'agent est régi par le décret du 17 janvier 1986 et que son licenciement est fondé sur la fermeture du centre dans lequel il était affecté, décidée dans le cadre de la restructuration des implantations des centres de l'établissement public d'insertion de la défense et dans l'intérêt de la mission publique de cet établissement ; qu'ainsi, elle mentionne les considérations de droit et de faits qui la fondent alors, au surplus, que seule doit être motivée la décision de licenciement et non celle de fermeture du centre ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'établissement public d'insertion de la défense a décidé, au début de l'année 2008, une réorganisation de ses centres en leur donnant une capacité uniforme de deux cent quarante places et en les situant à proximité des grandes métropoles et de zones d'activités industrielles ; qu'ainsi, la fermeture du centre d'Ambronay d'une capacité de quarante-six personnes, situé en dehors d'une zone d'activités industrielles et à soixante-dix kilomètres de Lyon et dont les résultats en matière d'insertion étaient parmi les plus faibles de ceux

obtenus par les différents centres, n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant que la circonstance qu'une commission parlementaire était favorable à l'accroissement du nombre de centres est sans influence sur la légalité des fermetures de centres et de la décision en litige ;

Considérant qu'il résulte du principe général du droit dont s'inspirent tant les dispositions du code du travail relatives à la situation des salariés dont l'emploi est supprimé que les règles statutaires applicables dans ce cas aux fonctionnaires, qu'il appartient à l'employeur de chercher à reclasser dans un autre emploi le salarié dont l'emploi est supprimé et, en cas d'impossibilité, de prononcer, dans les conditions prévues pour l'intéressé, son licenciement ; que ce principe est applicable, en particulier, aux agents contractuels de droit public dès lors qu'ils occupent un emploi permanent, dans la limite de la durée de leur contrat ; que dès lors, M. A, qui occupait un emploi permanent, est fondé à soutenir que l'établissement public d'insertion de la défense devait chercher à le reclasser dans un emploi pouvant légalement être occupé par un agent contractuel ;

Considérant que ce principe ne faisait pas obligation à l'établissement public d'insertion de la défense de rechercher auprès des collectivités territoriales un reclassement local des agents dont l'emploi était supprimé ; que la circonstance que le directeur général de l'établissement a pris contact avec le président du conseil général de l'Ain pour organiser une réunion afin d'identifier de telles perspectives n'a pas créé à la charge de l'établissement une obligation particulière de reclassement ;

Considérant qu'en vertu des stipulations de l'article premier de son contrat, M. A qui avait été embauché pour occuper un poste de chef du groupe au centre d'Ambronay pouvait être muté dans tout autre centre situé dans un périmètre de cinquante kilomètres ; qu'il ressort des pièces du dossier qu'en l'absence de l'existence d'un tel centre, il a été proposé à M. A un reclassement dans un centre plus éloigné, ce que l'intéressé a refusé ; qu'ainsi, alors que les stipulations contractuelles ne faisaient pas obstacle à ce qu'un tel reclassement soit proposé à l'agent et que les conséquences d'un refus d'acceptation du poste proposé ne lui avaient pas été cachées, l'établissement a satisfait à son obligation légale ; que dès lors, les conclusions de M. A tendant à l'annulation de la décision en date du 19 juin 2008 prononçant son licenciement doivent être rejetées ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. A n'est pas fondé à soutenir que l'illégalité de son licenciement constituerait une faute de nature à engager la responsabilité de l'établissement public d'insertion de la défense ; que dès lors, sans qu'il soit besoin de statuer sur leur recevabilité, les conclusions tendant à la réparation des préjudices résultant de ce licenciement doivent être rejetées ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. A n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande ; que doivent également être rejetées, par voie de conséquence, ses conclusions aux fins d'injonction et celles tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :
Article 1er : La requête de M. A est rejetée.