

Conseil d'État, 3e et 8e chambres réunies, 7 Février 2020 – n° 405921

Classement par pertinence :***Annulation

Conseil d'État
3e et 8e chambres réunies

7 Février 2020

Numéro de requête : 405921

Numéro ECLI : ECLI:FR:CECHR:2020:405921.20200207

Publié aux tables du Recueil Lebon

Contentieux Administratif

Mme Pauline Berne, Rapporteur
M. Laurent Cytermann, Rapporteur public
SCP LYON-CAEN, THIRIEZ ; SCP WAQUET, FARGE, HAZAN, Avocat

REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Mme A... B... a demandé au tribunal administratif de Toulouse, d'une part, d'annuler les décisions par lesquelles le maire de Brusque a rejeté ses demandes du 8 janvier 2007 et du 26 octobre 2009 tendant au versement d'allocations d'aide au retour à l'emploi et de condamner la commune à lui verser la somme de 23 000 euros au titre de ces allocations majorées des intérêts de retard, sous astreinte de 100 euros par jour de retard à compter du 8ème jour suivant la notification de la décision à intervenir, et d'autre part, de condamner la commune de Brusque à lui payer la somme de 30 000 euros à raison des pertes de salaire résultant du caractère illégal des décisions ayant interrompu son stage et prononcé son licenciement.

Par un jugement n° 0905620 et 1004977 du 4 juillet 2013, le tribunal administratif de Toulouse a annulé les décisions relatives aux demandes d'allocation d'aide au retour à l'emploi, a condamné la commune de Brusque à verser à Mme B... ces allocations, a renvoyé l'intéressée devant la commune afin de procéder au calcul de ses droits et a rejeté le surplus des conclusions de ses demandes.

Par un arrêt n°13BX02414, 13BX02415 du 14 octobre 2014, la cour administrative d'appel de Bordeaux, faisant droit à l'appel de la commune de Brusque, a partiellement annulé le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 4 juillet 2013 et rejeté les conclusions de Mme B... tendant à l'annulation des refus de lui verser les allocations d'aide au retour à l'emploi et à la condamnation de la commune à les lui verser.

Par une décision n° 386441 du 11 décembre 2015, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la cour administrative d'appel de Bordeaux.

Par un nouvel arrêt n° 15BX04091 du 13 octobre 2016, la cour administrative d'appel de Bordeaux, d'une part, faisant droit à l'appel de la commune de Brusque, a partiellement annulé le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 4 juillet 2013 et rejeté les conclusions de Mme B... tendant à l'annulation des refus de lui verser les allocations d'aide au retour à l'emploi et à la condamnation de la commune à les lui verser, et d'autre part, a rejeté l'appel incident présenté par Mme B... et tendant à la condamnation de la commune à lui verser la somme de 15 651,20 euros au titre des allocations d'aide au retour à l'emploi et la somme de 4 416,64 euros à titre d'indemnisation pour sa perte d'emploi au titre de 2009.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 13 décembre 2016, 8 mars 2017 et 9 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme B... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de la commune de Brusque et de faire droit à son appel incident ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Brusque la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code du travail ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Pauline Berne, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Laurent Cytermann, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de Mme A... B... et à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la commune de Brusque ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme B..., qui avait été recrutée le 16 mars 2005 par la commune de Brusque (Aveyron) en contrat à durée déterminée puis qui a été nommée en qualité d'adjoint administratif stagiaire à compter du 1er mai de la même année, a fait l'objet d'un arrêté du 13 octobre 2006 par lequel le maire de la commune a interrompu son stage et prononcé son licenciement, avec effet au 23 septembre 2006. Par courrier du 17 janvier 2007, le maire a rejeté une première demande de Mme B... reçue le 10 janvier 2007 tendant au versement d'allocations d'aide au retour à l'emploi. Puis il a opposé un rejet implicite à une seconde demande en date du 26 octobre 2009. Mme B... a demandé au tribunal administratif de Toulouse, notamment, d'annuler ces deux rejets et de condamner la commune à lui verser la somme de 23 000 euros au titre de ces allocations majorées des intérêts de retard. Par les articles 1er à 4 de son jugement du 4 juillet 2013, le tribunal administratif de Toulouse a annulé les décisions litigieuses, condamné la commune à verser à l'intéressée les allocations d'aide au retour à l'emploi demandées et renvoyé l'intéressée devant la commune afin de procéder au calcul de ses droits. Après annulation d'un premier arrêt du 14 octobre 2014 par une décision du 11 décembre 2015 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, et renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Bordeaux, celle-ci a, par les articles 1er et 2 de son arrêt du 13 octobre 2016, faisant droit à l'appel principal de la commune de Brusque, annulé les articles 1er à 4 du jugement du tribunal administratif de Toulouse du 4 juillet 2013 et rejeté les conclusions de première instance de Mme B... et, par l'article 4 de son arrêt, rejeté les conclusions de l'appel incident présenté par Mme B... qui tendaient à la condamnation de la commune à lui verser une indemnité au titre des allocations d'aide au retour à l'emploi non perçues ainsi qu'une somme de 4 416,64 euros à titre de réparation des préjudices résultant de l'illégalité de sa perte d'emploi au titre de 2009. Mme B... se pourvoit en cassation contre cet arrêt. Eu égard aux moyens qu'elle invoque, elle doit être regardée comme ne demandant l'annulation

que des articles 1er et 2 de l'arrêt du 13 octobre 2016 ainsi que de l'article 4 en tant qu'il porte sur ses droits aux allocations d'aide au retour à l'emploi.

2. Lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision par laquelle l'administration, sans remettre en cause des versements déjà effectués, détermine les droits d'une personne en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi, et sous réserve du contentieux du droit au logement opposable, il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais d'examiner les droits de l'intéressé, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction et, notamment, du dossier qui lui est communiqué en application de l'article R. 772-8 du code de justice administrative. Au vu de ces éléments, il lui appartient d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision, en fixant alors lui-même tout ou partie des droits de l'intéressé et en le renvoyant, au besoin, devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation pour le surplus, sur la base des motifs de son jugement. Dans le cas d'un contentieux portant sur les droits au revenu de remplacement des travailleurs privés d'emploi, c'est au regard des dispositions applicables et de la situation de fait existant au cours de la période en litige que le juge doit statuer. Il en va notamment ainsi en ce qui concerne les agents publics privés d'emploi.

3. Il ressort des termes mêmes de l'arrêt attaqué qu'en se prononçant sur l'annulation des rejets opposés par la commune de Brusque aux deux demandes de Mme B... tendant au versement des allocations d'aide au retour à l'emploi avant de se prononcer, par voie de conséquence, sur la condamnation de la commune à verser à l'intéressée ces allocations, la cour ne s'est pas prononcée en qualité de juge de plein contentieux. Dès lors, il résulte de ce qui précède que Mme B... est fondée à demander l'annulation des articles 1er et 2 de l'arrêt qu'elle attaque ainsi que de l'article 4 en tant qu'il porte sur ses droits aux allocations d'aide au retour à l'emploi.

4. Aux termes du second alinéa de l'article L. 821-2 du code de justice administrative : " Lorsque l'affaire fait l'objet d'un second pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat statue définitivement sur cette affaire ". Le Conseil d'Etat étant saisi, en l'espèce, d'un second pourvoi en cassation, il lui incombe de régler l'affaire au fond dans la mesure de la cassation prononcée.

5. Il résulte de ce qui a été dit au point 2 qu'il appartenait au tribunal administratif de statuer en qualité de juge de plein contentieux sur les conclusions de Mme B... tendant à l'annulation des rejets opposés à ses deux demandes de versement des allocations d'aide au retour à l'emploi. Dès lors que le tribunal administratif a statué sur ces conclusions comme juge de l'excès de pouvoir, Mme B... est fondée à demander l'annulation des articles 1 à 4 du jugement qu'elle attaque. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur ces conclusions tendant au versement des allocations d'aide au retour à l'emploi.

Sur les conclusions aux fins de non-lieu à statuer présentées par la commune de Brusque :

6. Il résulte de l'instruction qu'en exécution du jugement du tribunal administratif de Toulouse du 17 décembre 2009 qui a prononcé l'annulation de l'arrêté du 13 octobre 2006 par lequel le maire de Brusque avait mis fin au stage de Mme B... et avait prononcé son licenciement, un nouvel arrêté du 18 janvier 2010 a, d'une part, réintégré l'intéressée effectivement dans ses fonctions à compter de la notification de cet arrêté pour lui permettre d'achever son stage, et d'autre part, l'a réintégré juridiquement avec effet rétroactif au 23 septembre 2006 mais sans qu'une rémunération ou une indemnisation ne lui soient accordées à ce titre. Ce second arrêté est sans incidence sur la demande des allocations d'aide au retour à l'emploi présentée le 8 janvier 2007 par Mme B... et a pour seul effet de limiter la période pendant laquelle une indemnisation est susceptible de lui être due au titre de la demande présentée le 26 octobre 2009. Par suite, l'exception de non-lieu opposée par la commune de Brusque doit être écartée.

Sur la demande de l'allocation d'aide au retour à l'emploi de Mme B... reçue le 10 janvier 2007 :

7. Aux termes de l'article L. 351-1, devenu L. 5421-1, du code du travail dans sa rédaction alors en vigueur : " En complément des mesures tendant à faciliter leur reclassement ou leur conversion, les travailleurs involontairement privés d'emploi, aptes au travail et recherchant un emploi, ont droit à un revenu de remplacement dans les conditions fixées au présent chapitre ". Par un arrêté du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement du 23 février 2006, a été agréée la convention du 18 janvier 2006 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, prise en application de l'article L. 351-8, devenu L. 5422-20, du code du travail et dont le règlement général annexé prévoit, en son article 1er, que " Le régime d'assurance chômage assure un revenu de remplacement dénommé allocation d'aide au retour à l'emploi, pendant une durée déterminée, aux salariés involontairement privés d'emploi qui remplissent des conditions d'activité désignées périodes d'affiliation, ainsi que des conditions d'âge, d'aptitude physique, de chômage, d'inscription comme demandeur d'emploi, de recherche d'emploi ". Ces dispositions sont applicables aux agents des collectivités territoriales dans les conditions prévues par l'article L. 351-12, devenu L. 5424-1, du code du travail. Il appartient aux collectivités territoriales qui assurent la charge et la gestion de l'indemnisation de leurs agents en matière d'allocation d'aide au retour à l'emploi de s'assurer, lorsqu'ils demandent le bénéfice de cette allocation, qu'ils remplissent l'ensemble des conditions auxquelles son versement est subordonné.

8. La commune de Brusque, dont il est constant qu'elle était appelée, en application des deux premiers alinéas de l'article R. 351-20, devenu R. 5424-2, du code du travail, à supporter la charge des allocations d'aide au retour à l'emploi demandées par Mme B... par la lettre reçue le 10 janvier 2007, ne peut se prévaloir ni des avis du comité médical départemental de l'Aveyron du 4 septembre 2006 et du comité médical supérieur du 13 mai 2008, pour établir l'inaptitude de Mme B..., dès lors qu'il résulte de l'instruction que ces avis se bornent à constater qu'elle n'était inapte à exercer que les seules fonctions qui étaient les siennes au sein de la commune, ni de la décision du 22 janvier 2013 accordant une pension d'invalidité de deuxième catégorie à l'intéressée, dès lors qu'elle porte sur une période postérieure à celle qui est en litige.

9. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 351-16 du code du travail, qui figurait dans une section intitulée " maintien des droits au revenu de remplacement " et dont les dispositions ont été reprises, sans changement substantiel, par l'article L. 5421-3 du même code : " La condition de recherche d'emploi prévue à l'article L. 351-1 est satisfaite dès lors que les intéressés sont inscrits comme demandeurs d'emploi et accomplissent, à leur initiative ou sur proposition de l'un des organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 311-1, des actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise ". En vertu des dispositions combinées des articles L. 351-17 et L. 311-5, ainsi que de l'article R. 351-28 pris pour leur application, devenus respectivement L. 5426-2, L. 5411-6 et R. 5426-3, les personnes qui ne peuvent justifier de l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi peuvent être exclues, à titre temporaire ou définitif, du revenu de remplacement. Aux termes, enfin, de l'article L. 351-18, dont les dispositions, modifiées notamment à la suite de la création de Pôle emploi, ont été reprises aux articles L. 5426-1 et L. 5426-2 : " Le contrôle de la recherche d'emploi est opéré par des agents publics relevant du ministre chargé de l'emploi, de l'Agence nationale pour l'emploi ainsi que par des agents relevant des organismes de l'assurance chômage mentionnés à l'article L. 351-21. / (...) / Le revenu de remplacement peut être supprimé ou réduit par le représentant de l'Etat (...) ".

10. Si l'existence d'actes positifs et répétés accomplis en vue de retrouver un emploi est une condition mise par les dispositions précitées au maintien de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, elle ne saurait conditionner l'ouverture du droit à cette allocation. Ainsi, la commune de Brusque ne peut utilement invoquer, pour justifier le rejet opposé à la demande d'allocation présentée par Mme B..., l'absence d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi accomplis avant cette demande.

11. Le non-respect de la condition en cause est seulement susceptible de donner lieu, de la part de l'autorité administrative, en l'espèce le préfet, à une décision de suppression ou de réduction des allocations d'aide au retour à l'emploi. Par suite, la commune de Brusque ne peut non plus utilement invoquer l'insuffisance des actes accomplis par Mme B... en vue de retrouver un emploi durant les années 2007 à 2009, dès lors que n'a pas, alors,

été mise en oeuvre la procédure susceptible d'aboutir à une décision du préfet tendant à la suppression ou la réduction des allocations d'aide au retour à l'emploi.

12. Par suite et dès lors qu'il est constant qu'à la date de sa demande, Mme B..., qui s'était inscrite en qualité de demandeur d'emploi le 2 janvier 2007, remplissait les conditions auxquelles est subordonné l'octroi des allocations d'aide au retour à l'emploi, elle avait droit à celles-ci et elle est fondée à demander l'annulation de la décision par laquelle le maire de Brusque a rejeté sa demande. En revanche, l'état de l'instruction ne permettant pas de déterminer le montant exact des droits de Mme B..., il y a lieu de la renvoyer devant la commune de Brusque pour que soient calculées et versées, dans un délai de trois mois, les allocations d'aide au retour à l'emploi qui lui sont dues, assorties des intérêts au taux légal sur chacun des versements périodiques qui auraient dû être faits, à compter des dates respectives de ces versements. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions aux fins d'astreinte.

Sur la demande de l'allocation d'aide au retour à l'emploi présentée par Mme B... le 26 octobre 2009 :

13. Aux termes de l'article R. 5424-2, anciennement R. 351-20, du code du travail dans sa rédaction alors applicable : " Lorsque, au cours de la période retenue pour l'application de l'article L. 5422-2, la durée totale d'emploi accomplie pour le compte d'un ou plusieurs employeurs affiliés au régime d'assurance a été plus longue que l'ensemble des périodes d'emploi accomplies pour le compte d'un ou plusieurs employeurs relevant de l'article L. 5424-1, la charge de l'indemnisation incombe à Pôle emploi pour le compte de l'organisme mentionné à l'article L. 5427-1 ". Aux termes de l'article L. 5422-2, anciennement L. 351-3, du même code : " L'allocation d'assurance est accordée pour des durées limitées qui tiennent compte de l'âge des intéressés et de leurs conditions d'activité professionnelle antérieure. Ces durées peuvent également tenir compte, le cas échéant, du suivi d'une formation par les intéressés. Elles ne peuvent être inférieures aux durées déterminées par décret en Conseil d'Etat ". Aux termes du premier alinéa de l'article R. 5422-1 du même code, qui a remplacé les dispositions différentes de l'article R. 351-1 : " La durée pendant laquelle l'allocation d'assurance est accordée ne peut être inférieure à la durée d'activité du salarié au cours des vingt-huit mois précédant la fin du dernier contrat de travail (...) ".

14. Il résulte de ces dispositions que la collectivité territoriale qui a employé un agent, au cours de la période de vingt-huit mois précédant la fin de son dernier emploi, pendant une durée inférieure à celle qui a été accomplie auprès d'un ou plusieurs autres employeurs affiliés au régime d'assurance ne saurait supporter la charge de l'allocation d'aide au retour à l'emploi qui lui est due. Il n'est pas tenu compte, à cet égard, de la période au cours de laquelle l'intéressé a, le cas échéant, été réintégré à titre rétroactif à la suite de l'annulation de son licenciement par cette collectivité territoriale, si aucune rémunération ou indemnisation ne lui ont été accordées à ce titre.

15. Il résulte de l'instruction qu'avant d'adresser sa demande du 26 octobre 2009, Mme B... avait travaillé pour un employeur affilié au régime d'assurance du 2 juin 2009 au 30 septembre 2009. Il est constant qu'au cours des vingt-huit mois précédant la fin de cet emploi, elle n'a accompli aucune période d'emploi pour le compte de la commune de Brusque. Dès lors, cette dernière ne saurait supporter la charge des allocations d'aide au retour à l'emploi qui étaient alors demandées. Ainsi, et sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par la commune, Mme B... n'est pas fondée à demander l'annulation du rejet opposé à sa demande sur ce point. Il y a lieu, en conséquence, de rejeter les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte présentées à cet égard.

Sur la demande présentée au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Brusque, le versement à Mme B... d'une somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative et au titre de l'ensemble de la procédure. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une

somme soit mise à la charge de Mme B... qui n'est pas, dans la présente instance et pour l'essentiel, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1er : Les articles 1er et 2 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 13 octobre 2016, ainsi que de l'article 4 en tant qu'il porte sur les droits de Mme B... aux allocations d'aide au retour à l'emploi, de même que les articles 1er à 4 du jugement du 4 juillet 2013 du tribunal administratif de Toulouse, sont annulés.

Article 2 : La décision du 17 janvier 2007 du maire de Brusque est annulée.

Article 3 : Mme B... est renvoyée devant la commune de Brusque pour qu'il soit procédé, dans les trois mois suivant la notification de la présente décision, au calcul et au versement des allocations d'aide au retour à l'emploi qui lui sont dues à la suite de sa demande reçue le 10 janvier 2007, assorties des intérêts au taux légal, conformément aux motifs de la présente décision.

Article 4 : La commune de Brusque versera à Mme B... une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions présentées par Mme B... et par la commune de Brusque est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à Mme A... B... et à la commune de Brusque.

Titrage

⚡ 36-10-06-04, FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS, CESSATION DE FONCTIONS, LICENCIEMENT, ALLOCATION POUR PERTE D'EMPLOI, ALLOCATION D'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI - OBLIGATION DE RECHERCHE D'EMPLOI - 1) CONDITION DU MAINTIEN DE L'ALLOCATION - EXISTENCE - 2) CONDITION DE L'OUVERTURE DES DROITS - ABSENCE..

⚡ 66-10-02, TRAVAIL ET EMPLOI, POLITIQUES DE L'EMPLOI, INDEMNISATION DES TRAVAILLEURS PRIVÉS D'EMPLOI, ALLOCATION D'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI - OBLIGATION DE RECHERCHE D'EMPLOI - 1) CONDITION DU MAINTIEN DE L'ALLOCATION - EXISTENCE - 2) CONDITION DE L'OUVERTURE DES DROITS - ABSENCE..

Sommaire

36-10-06-04 1) Si l'existence d'actes positifs et répétés accomplis en vue de retrouver un emploi est une condition mise par les dispositions combinées des articles L. 351-16 à L. 351-18, L. 311-5 et R. 351-28 du code du travail, reprises par les articles L. 5421-3, L. 5426-1, L. 5426-3, L. 5411-6 et R. 5426-3, au maintien de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, 2) elle ne saurait conditionner l'ouverture du droit à cette allocation.

66-10-02 1) Si l'existence d'actes positifs et répétés accomplis en vue de retrouver un emploi est une condition mise par les dispositions combinées des articles L. 351-16 à L. 351-18, L. 311-5 et R. 351-28 du code du travail, reprises par les articles L. 5421-3, L. 5426-1, L. 5426-3, L. 5411-6 et R. 5426-3, au maintien de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, 2) elle ne saurait conditionner l'ouverture du droit à cette allocation.