

Allocation chômage : le Conseil d'État précise la notion de perte involontaire d'emploi d'un fonctionnaire de retour d'un détachement

Conseil d'État, 29 novembre 2023, n° 470421 - CCAS de Jarville-la-Malgrange

Mots-clés : RESSOURCES HUMAINES * Protection sociale * Indemnisation du chômage de l'agent * Disponibilité d'office * Refus de poste

FONDEMENT : Code du travail, art. L. 5422-1 et L. 5424-1 ; Décret du 13 janvier 1986, art. 10 ; Code de l'action sociale et des familles, art. 10, L. 123-4 et L. 123-6 ; Code général de la fonction publique, art. L. 513-24, L. 542-4, L. 452-5 et L. 542-6

Solution : Un fonctionnaire territorial employé par un centre communal d'action sociale (CCAS) n'a pas droit à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) au terme de son détachement dans une société privée s'il refuse un emploi au sein de la commune de rattachement, en dépit des personnalités juridiques distinctes de la commune et du CCAS.

« 8. Lorsqu'en revanche le fonctionnaire territorial, soit à l'expiration de la période pendant laquelle il a été placé en détachement, soit au cours de sa période de réintégration en surnombre, refuse un emploi correspondant à son grade relevant de sa collectivité ou de son établissement d'origine, il est placé en position de disponibilité d'office et ne peut alors prétendre au bénéfice de l'allocation d'assurance instituée par l'article L. 5422-1 du code du travail dès lors qu'il ne peut être regardé comme ayant été involontairement privé d'emploi, à moins qu'il ne justifie son refus par un motif légitime.

9. En l'espèce, il résulte de l'instruction qu'à l'expiration de la période initialement prévue pour son détachement auprès de la société Médica France, M^{me} A... s'est vu proposer plusieurs emplois correspondant à son grade qui étaient vacants au sein de la commune de Jarville-la-Malgrange. S'il est vrai que le centre communal d'action sociale est, en vertu de l'article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles, un établissement public, distinct de la commune, il résulte de ces dispositions et des autres dispositions de ce code qui le régissent, notamment les articles L. 123-4, L. 123-8 et R. 123-23, qu'il est obligatoirement créé dans toute commune d'au moins 1500 habitants, la commune pouvant en exercer directement les attributions dans les communes plus petites, que son conseil d'administration est présidé par le maire, qui en nomme certains membres ainsi que le directeur, et que certaines de ses délibérations sont soumises à l'avis ou à l'avis conforme du conseil municipal. Dans ces conditions particulières, la proposition faite, à un agent d'un centre communal d'action sociale, pour l'application des dispositions de l'article 67 de la loi du 26 janvier 1984, d'un emploi correspondant à son grade relevant de la commune doit être regardée comme permettant d'assurer à l'intéressé le respect de son droit à se voir proposer un emploi correspondant à son grade relevant de sa collectivité ou de son établissement d'origine ».

Observations : Une adjointe technique du CCAS de Jarville-la-Malgrange a mis fin de manière anticipée à son détachement auprès d'une société privée. En l'absence d'emploi vacant au sein de son établissement d'origine, elle a été placée en disponibilité.

Ayant sollicité un poste au sein de la commune de Jarville-la-Malgrange ou d'autres collectivités de la métropole du Grand Nancy, elle a refusé deux propositions d'emplois municipaux au sein de la commune précitée. À l'issue de la période de disponibilité d'office, elle a demandé le bénéfice de l'ARE à son employeur, le CCAS ; lequel le lui a refusé. Saisi par l'agent, le tribunal administratif de Nancy a annulé cette décision. Le CCAS s'est alors pourvu en cassation. La Haute juridiction était ainsi appelée essentiellement à se prononcer sur la qualité de l'emploi que peut ou non légitimement refuser un agent de retour d'un détachement pour bénéficier de l'ARE, à la fin de la période de mise en disponibilité d'office rémunérée.

De première part, le Conseil d'État rappelle dans cette décision une solution contentieuse classique. Le contentieux de l'indemnisation pour perte d'emploi relève du plein contentieux et non du recours pour excès de pouvoir (CE 16 juin 2021, n° 437800, Lebon ; AJDA 2021. 1305 ; AJFP 2021. 360, et les obs.). Il censure en l'espèce le tribunal administratif pour s'être à tort prononcé en qualité de juge de l'excès de pouvoir et non du plein contentieux.

De deuxième part, pour régler au fond l'affaire, le Conseil d'État procède en deux temps. Tout d'abord, il rappelle les règles organisant le retour de détachement d'un agent public au sein de son administration d'origine. La réintégration d'un fonctionnaire territorial est de droit à l'issue d'un détachement. Il doit s'y voir proposer, à la première vacance ou création d'emploi, un emploi correspondant à son grade. À défaut, il est maintenu en surnombre pendant un an avec maintien de son traitement indiciaire, durée pendant laquelle son employeur doit lui proposer en priorité tout emploi créé ou vacant. Si le reclassement n'a pas abouti à l'issue de cette année, l'agent est pris en charge par le centre de gestion ou par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en fonction de son grade, qui lui verse une rémunération, dégressive dans le temps, et lui propose tout emploi vacant correspondant à son grade. L'agent qui bénéficie d'une telle prise en charge ne peut bénéficier de l'allocation chômage.

De même, l'agent qui refuse, soit au cours de la période de disponibilité d'office, soit à la fin de son détachement, soit au cours de la période de réintégration, un emploi correspondant à son grade, relevant de sa collectivité ou d'établissement d'origine, ne peut plus bénéficier de l'ARE. Le fonctionnaire est en effet alors regardé comme n'ayant pas été involontairement privé d'emploi, à moins qu'il ne justifie d'un motif légitime pour rejeter la proposition, en application des dispositions de l'article L. 5422-1 du code du travail. Le Conseil d'État impute dans la première hypothèse à l'agent la situation de privation d'emploi (CE 24 févr. 2016, n° 380116, Région Poitou Charente, Lebon ; AJDA 2016. 407 ; AJFP 2016. 215, et les obs., s'agissant d'un agent en disponibilité pour convenances personnelles).

En l'espèce, le Conseil d'État a été amené à apprécier la notion de perte involontaire d'emploi dans un cas où des propositions avaient

été faites à l'agent, non par son organisme d'origine (le CCAS) mais par la collectivité de rattachement de ce dernier (la commune).

Il a ainsi jugé, par la combinaison des dispositions du code de l'action sociale et des familles (CASF) relatives à la création, la nature et les modalités de fonctionnement du CCAS, que, en raison de son mode de fonctionnement et des pouvoirs de la commune de rattachement, tout particulièrement du maire qui cumule de droit les fonctions de maire et président du CCAS, les deux entités constituent en quelque sorte un unique employeur au sens du droit à l'indemnisation chômage, nonobstant leur personnalité juridique distincte.

Au regard de ces conditions spéciales, et pour l'application du régime de l'ARE, le juge écarte ainsi l'existence formelle de deux personnalités morales distinctes pour retenir un lien fonctionnel, privilégiant une approche fonctionnelle, en considérant que l'établissement public n'est qu'un démembrement de la collectivité, un mode de gestion du service pris en charge par le CCAS. Cette solution est applicable quelle que soit la taille du CCAS, qu'il soit obligatoire dans les communes de plus de 1500 habitants ou facultatif en deçà (CASF, art. L. 123-4, L. 123-8 et R. 123-23).

Le juge étend, de la sorte, la définition d'emploi correspondant au grade relevant de sa collectivité ou de son établissement d'origine à celui de la collectivité de rattachement, au regard des critères strictement énumérés « dans [les] conditions particulières » de l'espèce. Il semble donc limiter cette extension à un degré fort d'intégration, entre des collectivités et leurs établissements publics, comme communes et CCAS, la solution pouvant *a priori* être raisonnablement étendue aux collectivités territoriales et leurs régies dotées de la personnalité morale, ainsi qu'aux caisses des écoles. En revanche, il nous semble que la solution ne serait pas applicable aux relations entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale et syndi-

cats intercommunaux, syndicats mixtes, dont elles sont membres, leur adhésion n'entraînant pas de relations institutionnelles aussi étroites.

Ce faisant, si le Conseil d'État semble restreindre la notion de refus d'emploi légitime des agents, il nous apparaît surtout qu'il n'étend implicitement pas les obligations d'emplois aux institutions intercommunales.

De manière contre-intuitive, cet arrêt nous semble donc protéger les droits des agents de retour de disponibilité aux allocations pour perte d'emploi, en ne leur imposant pas de prendre un emploi dans une structure géographique qui peut s'avérer très étendue et offrant des emplois parfois éloignés de leurs compétences fonctionnelles. Cette hypothèse mériterait toutefois d'être confirmée par le juge, pour ne pas compromettre la sécurité juridique de ce système d'indemnisation du chômage des agents, tant pour eux-mêmes que pour leurs employeurs publics.

Cette décision sera mentionnée au Lebon.

Delphine Krust

En pratique

L'agent d'un CCAS de retour d'un détachement qui refuse un emploi dans la commune de rattachement ne peut être reconnu comme avoir été privé involontairement d'emploi et, en conséquence, ne peut bénéficier de l'allocation chômage.

V. concl. du rapporteur public Mathieu Le Coq, BJCL2023, n° 12, p. 842.