

Par le jugement commenté, le tribunal administratif de Paris étend cette solution aux mesures prises en exécution de décisions juridictionnelles rendues par les juges du fond.

En l'espèce, le préfet de police de Paris avait mis fin au stage de M. D. par une décision du 13 décembre 2010 qui avait été annulée par un premier jugement du tribunal administratif de Montreuil du 7 janvier 2013 – confirmé en appel – enjoignant à l'administration de réintégrer l'intéressé dans ses fonctions. En exécution de ce jugement, le préfet avait alors réintégré M. D. en qualité de stagiaire par une décision du 6 février 2013, qui avait également été annulée par un second jugement du tribunal administratif de Montreuil du 3 avril 2014 enjoignant à l'administration de titulariser l'intéressé dans le corps des adjoints administratifs. Le préfet s'était alors exécuté en prenant un nouvel arrêté de titularisation du 12 mai 2014 mais avait, dans le même temps, relevé appel de ce jugement. Par un arrêt du 23 juin 2015, la cour administrative d'appel de Versailles avait annulé le jugement attaqué au motif que l'annulation de l'arrêté du 13 décembre 2010 impliquait seulement la réintégration de M. D. en qualité de stagiaire et non sa titularisation. Cet arrêt étant devenu définitif, le préfet a finalement retiré la précédente décision de titularisation par un arrêté du 16 mai 2017 dont l'intéressé a, une nouvelle fois, demandé l'annulation au juge de l'excès de pouvoir.

Le tribunal administratif de Paris fait droit à sa requête en considérant que ce retrait, intervenu près de deux ans après la notification de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 23 juin 2015, est tardif et, par suite, illégal. Et si le jugement ne précise pas quelle est la durée du délai raisonnable dans ce cas de figure, on peut raisonnablement penser que le retrait de la décision de titularisation aurait dû intervenir dans un délai de quatre mois à compter de la date de notification de l'arrêt donnant gain de cause à l'administration (comp. CE 23 mai 2018, n° 416313, préc.).

Si la généralisation de cette solution à l'ensemble des décisions administratives prises en exécution de décisions juridictionnelles ultérieurement remises en cause, soit au principal lorsqu'il s'agit d'une ordonnance de référé, soit par l'exercice des voies de recours lorsqu'il s'agit d'un jugement ou d'un arrêt, devra encore être confirmée par le Conseil d'État, elle ne nous paraît pas faire de doute.

Rémi Bonnefont

Rappel pratique

Les collectivités doivent évidemment se conformer aux injonctions de réintégration qui leurs sont faites par la juridiction administrative, mais elles doivent également veiller à tirer les conséquences des jugements ou arrêts qui sont ultérieurement rendus en leur faveur, en prononçant le retrait des décisions de réintégration précédemment intervenues, dans un délai raisonnable.

L'annulation rétroactive de la décision de mettre fin de manière anticipée à un détachement rend le licenciement sans cause réelle et sérieuse

Cour d'appel de Paris, 19 décembre 2018, n° 16/03531

Mots-clés : RESSOURCES HUMAINES * Détachement * Réintégration * Fin anticipée de détachement * Annulation rétroactive

Solution : Est dépourvu de cause réelle et sérieuse le licenciement prononcé par l'employeur privé d'un agent public détaché sous contrat à durée indéterminée (CDI), dès lors que le juge administratif a annulé rétroactivement la décision de l'employeur public de mettre fin au détachement de manière anticipée.

« Le contrat du 1^{er} novembre 2009 a pris fin le 29 août 2012 lorsque la salariée a été nommée, par arrêté du 29 août 2012, chargée de missions à la région au 1^{er} septembre 2012;

Son employeur en a tiré les conséquences en mettant fin au contrat par une lettre simple datée du 29 août 2012, sans autre formalité, en visant la fin du détachement.

La décision d'annulation de la fin anticipée du détachement, du 26 décembre 2013, a pour effet d'effacer de façon rétroactive cette décision.

Il en résulte que le motif de la rupture du contrat de travail n'existe plus et que celle-ci, à l'initiative de

FONDEMENT : Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, art. 64 ; Code du travail, art. L. 1234-5 s.

l'association bénéficiaire du détachement, doit produire les effets d'un licenciement sans cause réelle et sérieuse, sans qu'il soit besoin d'examiner le moyen relatif à l'absence d'avis conforme du conseil d'administration, dès lors qu'elle est intervenue sans respect des règles de forme propres au licenciement et sans motif, puisque celui-ci, valable au moment de la rupture, a disparu par la suite.

Si l'employeur n'a pas commis de faute en soi, il est tout de même à l'origine de la rupture du contrat qu'il a signé avec la salariée, ce qui n'obère pas, pour lui, la faculté de rechercher la responsabilité de l'administration».

Observations : Le détachement est légalement défini comme « la position du fonctionnaire placé hors de son cadre d'emploi, emploi ou corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite » [loi n° 84-53 du 26 janv. 1984, art. 64, al. 1^{er}].

Le détachement est révocable [loi n° 84-53 du 26 janv. 1984, art. 64, al. 3] et « il peut [y] être mis fin [...] avant le terme fixé par l'arrêté le prononçant à la demande soit de l'administration ou de l'organisme d'accueil, soit de l'administration d'origine » [décr. n° 86-68

du 13 janv. 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration, art. 10).

La qualification juridique de sa fin anticipée diffère selon son imputabilité. Elle est ainsi, de jurisprudence constante, considérée comme un licenciement lorsqu'elle résulte d'une initiative de l'organisme d'accueil.

Un arrêt récent considère ainsi que « lorsque la personne morale de droit privé demande à l'autorité administrative compétente de mettre fin au détachement, cette rupture s'analyse en un licenciement régi, à l'exception des articles L. 1243-6, L. 1243-1 et L. 1234-9, par les dispositions du code du travail, notamment les articles L. 1234-5, L. 1232-2 et suivants de ce code » (Soc. 15 déc. 2016, n° 15-23.761).

Dans une décision précédente, la Cour de cassation avait rappelé que la rupture du contrat de travail entre un fonctionnaire détaché et son employeur privé constitue un licenciement si elle est imputable audit employeur (Soc. 12 mars 2014, n° 13-10609) : « [...] lorsque la personne morale de droit privé décide de ne pas solliciter le renouvellement du détachement, cette rupture avant le terme prévu au contrat s'analyse en un licenciement régi par les dispositions du code du travail ».

De nombreuses autres décisions rappellent ce principe dans des termes identiques (Soc. 19 juin 2007, n° 05-44.814, AJDA 2007. 1270 ; D. 2007. 2035 ; Soc. 5 juill. 2005, n° 03-40.560 ; Soc. 27 juin 2000, n° 97-43.536, D. 2000. 203, et les obs. ; RDSS 2001. 119, obs. E. Alfandari ; Agen, ch. soc., 7 oct. 2003, n° 02/865).

En revanche, il n'y a pas licenciement lorsque la fin anticipée du détachement est imputable à l'administration d'origine. Ainsi, la Cour de cassation a approuvé une cour d'appel d'avoir « retenu que la rupture du contrat de travail n'était pas imputable à l'employeur [et d'en avoir] exactement déduit que le salarié ne pouvait solliciter l'allocation de dommages-intérêts sur le fondement des dispositions de l'article L. 1243-4 du code du travail » (Soc. 18 janv. 2017, n° 15-16.168).

Pareillement, pour rejeter les demandes d'indemnisation d'un fonctionnaire détaché contre son organisme d'accueil, une cour d'appel (Metz, ch. soc., 21 mai 2014, n° 12/03391) retient que l'intéressé « ne justifie pas avoir fait l'objet d'une rupture anticipée à l'initiative de l'organisme d'accueil, de sorte qu'il ne peut se prévaloir des règles prévues en matière de licenciement. » Dans le même sens, a été débouté un fonctionnaire de la Caisse des dépôts et consignations dont le détachement auprès de la société Dexia a été interrompu avant son terme (Paris, 27 févr. 2008, n° 06/00689, confirmé par Soc. 22 sept. 2009, n° 08-42.176).

La jurisprudence considère ainsi clairement que la fin anticipée d'un détachement à l'initiative de l'administration d'origine ne constitue pas un licenciement.

Cette position est parfaitement logique, dans la mesure où le licenciement constitue une rupture du contrat de travail à l'initiative de l'employeur et que, dès lors, une telle qualification ne peut être retenue lorsque la rupture ne lui est pas imputable.

Si les conséquences de l'imputabilité de la fin anticipée d'un détachement ont été ainsi clairement déterminées, aucune décision n'avait été rendue dans le cas d'une telle décision à l'initiative de la collectivité d'origine, ultérieurement annulée par le juge administratif.

L'espèce ayant donné lieu à l'arrêt commenté concernait le détachement d'une fonctionnaire territoriale auprès d'une association.

Il avait été prononcé pour une durée de cinq ans et donné lieu à la conclusion d'un contrat de travail à durée indéterminée entre l'agent et l'organisme d'accueil. L'administration d'origine avait décidé d'y mettre fin de manière anticipée et l'association avait tiré les conséquences de cette décision en mettant fin au contrat de travail, sans application de la procédure légale de licenciement.

Toutefois, la décision de l'administration avait été ultérieurement annulée par le juge administratif pour vice de forme et la salariée avait assigné son ancien employeur pour licenciement sans cause réelle et sérieuse.

Le conseil de prud'hommes avait considéré que, nonobstant l'annulation de la décision administrative de fin anticipée du détachement, la collectivité d'origine demeurerait à l'initiative de la fin du contrat auprès de l'organisme d'accueil et qu'il n'y avait donc pas de licenciement. Il évoquait également l'absence de préjudice subi par la salariée, laquelle avait été réintégrée dans son administration d'origine, avec même d'ailleurs de meilleures conditions de rémunération qu'à la date de son détachement.

La cour d'appel de Paris a réformé ce jugement et fait droit aux demandes de la salariée, en faisant une application stricte des effets de l'annulation d'une décision administrative. Selon l'arrêt, l'annulation de la décision administrative de fin anticipée du détachement a fait disparaître celle-ci rétroactivement de l'ordre juridique.

En conséquence, l'initiative de l'administration est réputée ne jamais avoir existé et a *posteriori* l'organisme d'accueil est censé en avoir lui-même pris l'initiative, ce qui aurait nécessité la mise en œuvre d'une procédure de licenciement.

En d'autres termes, l'association employeur « n'a pas commis de faute » en prenant simplement acte de la fin du détachement prononcée par l'administration, mais, du fait de l'annulation de l'acte administratif, il a été jugé qu'elle aurait dû mettre en œuvre une procédure de licenciement, même si elle n'y était pas tenue lorsqu'elle a constaté la fin du détachement et, partant, la fin du contrat la liant à l'agent détaché. La cour constate donc une irrégularité *a posteriori*.

Cette position se fonde sur le principe selon lequel l'annulation d'un acte administratif a un effet rétroactif (René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 11^e éd., n° 1217 ; CE 26 déc. 1925, *Rodière*, Lebon 1065 ; CE, ass., 10 déc. 1954, *Cru et autres*, Lebon 659) : « [...] invariablement, "les actes annulés pour excès de pouvoir sont réputés n'être jamais intervenus". C'est-à-dire que l'annulation opère avec effet rétroactif ; non seulement l'acte n'existe plus, mais encore il doit être considéré comme n'ayant jamais existé ».

Les juges d'appel ont fait une application stricte de ce principe en considérant que l'annulation pour excès de pouvoir par le juge administratif de la décision de mettre fin au détachement prise par l'administration avait eu pour effet « d'effacer de manière rétroactive

cette décision» et qu'«il en résulte que le motif de la rupture du contrat de travail n'existe plus et que celle-ci, à l'initiative de l'association bénéficiaire du détachement, doit produire les effets d'un licenciement sans cause réelle et sérieuse».

Du fait de la décision du tribunal administratif, l'organisme d'accueil est donc rétroactivement considéré comme ayant été à l'initiative de la rupture du contrat de travail le liant au fonctionnaire, alors qu'à la date de la rupture, il ne pouvait que se soumettre à la décision de l'administration de mettre fin au détachement (en application de la jurisprudence *Dexia* précitée). Il ne pouvait valablement s'opposer à cette décision, la loi ne lui donnant la possibilité que d'accepter le détachement ou de demander qu'il y soit mis fin de sa propre initiative.

L'application du principe d'effet rétroactif aboutit donc à la fiction juridique que c'est l'organisme

d'accueil qui aurait été à l'initiative de la fin anticipée du détachement, alors que cette dernière résulte en réalité de l'initiative de l'administration.

C'est là donner un effet absolu, voire excessif, audit principe et, surtout une solution entraînant des conséquences pratiques discutables en équité.

Delphine Krust

Rappel pratique

Un fonctionnaire peut être détaché pour être employé, sous CDI, par une association. Celle-ci n'a pas à mettre en œuvre une procédure de licenciement si l'administration met fin de manière anticipée au détachement. Mais, en cas d'annulation postérieure par le juge administratif de cette décision, la fin du contrat de droit privé est considérée comme un licenciement dépourvu de cause réelle et sérieuse, eu égard à l'effet rétroactif de l'annulation. L'employeur privé a toutefois la possibilité de rechercher la responsabilité de l'administration.

SERVICE PUBLIC

Le refus de scolarisation d'enfants porte atteinte à l'obligation de scolarité que doit faire respecter le maire au nom de l'État

Conseil d'État, 19 décembre 2019, n° 408710 - *Commune de Ris-Orangis*

Mots-clés : SERVICE PUBLIC * École * Commune * ORGANISATION TERRITORIALE * Commune * Compétence * École * Compétence du maire agissant au nom de l'État
RESPONSABILITÉ * Responsabilité pour faute * Faute simple * Obligation scolaire

FONDEMENT : Code de l'éducation, art. L. 131-1, L. 131-5 et L. 131-6

Solution : Le Conseil d'État précise que le refus illégal, par le maire, d'inscription scolaire d'enfants résidant sur le territoire de sa commune est une décision prise au nom de l'État et engageant la responsabilité de celui-ci. Par cet arrêt du 19 décembre 2018, il rappelle clairement que le refus d'inscription d'enfants dans une école élémentaire porte atteinte à l'obligation de scolarité que doit faire respecter le maire, au nom de l'État, et qu'il engage donc la responsabilité de l'État, par cette décision irrégulière.

En l'espèce, résidant depuis l'été 2012 dans la commune de Ris-Orangis, des parents ont demandé au maire l'inscription scolaire de leurs deux enfants. Celui-ci n'ayant pas répondu dans un premier temps, a fait naître un refus implicite, avant qu'une acceptation expresse ne permette l'inscription des enfants, mais des conditions dérogatoires, en les admettant dans une classe aménagée en dehors d'un établissement scolaire, à partir du 21 janvier 2013. Le préfet intervient alors et impose la scolarisation des enfants au sein d'une école de la commune, à partir du 19 février 2013.

« 2 [...] lorsqu'il dresse, en application de ces dispositions [C. éduc., art. L. 131-6] la liste des enfants résidant sur le territoire de sa commune qui sont soumis à l'obligation scolaire, le maire agit au nom de l'État ; [...] les décisions prises dans l'exercice de cette compétence ne peuvent, par suite, engager que la responsabilité de l'État ».

Le tribunal administratif, saisi d'une demande de référé-provision par les parents, a condamné la commune à leur verser une provision de 2 000 €, en réparation du préjudice subi par le refus de scolarisation opposé par le maire entre septembre 2012 et le 21 janvier 2013.

Saisi en cassation, le Conseil d'État admet également l'existence du préjudice causé par la décision irrégulière de refus d'inscription scolaire, mais estime que la commune n'est pas responsable et qu'il revient à l'État d'indemniser la famille, le maire étant alors intervenu au nom de l'État.

Observations : Le refus de certains maires de procéder à l'inscription scolaire d'enfants se trouvant dans une situation fragile, parce que leur famille ne dispose pas de documents de séjour en règle ou/et parce qu'ils vivent dans des habitations précaires, a donné lieu récemment à un certain nombre de contentieux dans lequel s'inscrit cette décision du Conseil d'État.

Cette décision permet donc au Conseil d'État de confirmer la compétence de l'État en matière de scolarisation, compétence exercée par le maire, mais également de réaffirmer l'obligation stricte existant la matière, quelles que soient les conditions juridiques ou matérielles des enfants.