CE, 12 octobre 2026, n° 500877

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000054978975

Vu la procédure suivante : Mme U... Z... a demandé au tribunal administratif de Montpellier, d'une part, d'annuler la décision du 23 septembre 2021 par laquelle le maire de Saint-Clément-de-Rivière (Hérault) a retenu le 24 avril 2021 comme date de point de départ du versement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) à laquelle elle a droit ainsi que la décision du 11 décembre 2021 rejetant implicitement son recours gracieux et, d'autre part, d'enjoindre à la commune de Saint-Clément-de-Rivière de fixer son ARE minimale à 88,46 euros correspondant à 57 % du salaire journalier de référence et de la lui verser à compter du 13 avril 2021, dans un délai de quinze jours sous astreinte de 500 euros par jour de retard suivant la notification de la décision. Par un jugement n° 2200636 du 22 novembre 2024, ce tribunal a rejeté sa demande. Par une ordonnance n° 2500441 du 24 janvier 2025, enregistrée le même jour au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le président de la 3ème chambre du tribunal administratif de Montpellier a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, le pourvoi, enregistré le 21 janvier 2025 au greffe de ce tribunal, formé par Mme Z.... Par ce pourvoi, et par un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 28 mars et 19 décembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme Z... demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler ce jugement ; 2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Clément-de-Rivière la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que le tribunal administratif de Montpellier :

- a commis une erreur de droit et méconnu son office en statuant sur ses droits sans avoir enjoint à la commune de Saint-Clément-de-Rivière de lui communiquer le dossier relatif à l'instruction de sa demande ;

- a méconnu le sens et la portée de ses écritures et l'a entaché d'irrégularité en ne répondant pas à ses conclusions tendant à la communication de son dossier ;

- a commis une erreur de droit en ce que, pour déterminer son salaire de référence, il n'a pas exclu de la période de référence les périodes pendant lesquelles elle était placée en congé de maladie ou suspendue et qui ne donnaient pas lieu à une rémunération normale ;

- a dénaturé les pièces du dossier en estimant qu'elle bénéficiait de son plein traitement pendant la période de référence choisie par l'administration pour calculer son salaire de référence alors qu'elle était pendant cette période-là en autorisation spéciale d'absence puis suspendue de ses fonctions. Par un mémoire en défense, enregistré le 3 novembre 2025, la commune de Saint-Clément-de-Rivière conclut au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de Mme Z... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés et que, en tout état de cause, la demande de Mme Z... devant le tribunal administratif était irrecevable car tardive.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code du travail ;

- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

- le décret n° 91-298 du 20 mars 1991 ;

- le décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 ;

- le décret n° 2020-741 du 16 juin 2020 ;

- la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage, son règlement général annexé et ses accords d'application ;

- le code de justice administrative ; Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Baptiste Verret, auditeur ;

- les conclusions de M. Arnaud Skzryerbak, rapporteur public ; La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, Rameix, avocat de Mme Z... et à la SCP Bauer,Violas, Feschotte-Desbois, Sebagh, avocat de la commune de Saint-Clément-de-Rivière ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme Z... a été radiée des cadres de la commune de Saint-Clément-de-Rivière par arrêté du 6 avril 2021. Par un courrier daté du 29 juin 2021, la commune lui a indiqué qu'elle retenait comme période de référence pour le calcul de son droit à l'aide au retour à l'emploi (ARE) la période du 1er avril 2020 au 31 mars 2021, qu'elle retenait ainsi un salaire journalier de référence de 85,71 euros, ce qui conduisait à lui attribuer un montant journalier d'ARE de 46,67 euros, porté à 48,97 euros pour correspondre à 57% du salaire journalier de référence, pour une durée totale d'indemnisation de 1095 jours. Par une notification complémentaire du 2 août 2021, la commune a indiqué à Mme Z... que le point de départ du versement de l'ARE était fixé au 3 mai 2021. Par un courrier du 23 septembre 2021, la commune a cependant modifié ce point de départ en le fixant au 24 avril 2021. Par un courrier du 8 octobre 2021, Mme Z... a contesté la date du dernier jour travaillé et payé retenu pour déterminer la période de référence et le salaire de référence retenu pour le calcul de son ARE, ainsi que la date de point de départ de son versement. Mme Z... se pourvoit en cassation contre le jugement du 22 novembre 2024 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 23 septembre 2021 du maire de Saint-Clément-de-Rivière et à ce qu'il soit enjoint à cette commune de fixer son ARE minimale à 88,46 euros et le point de départ de son versement au 13 avril 2021.

Sur le cadre juridique applicable au litige :

2. Aux termes de l'article L. 5424-1 du code du travail : « Ont droit à une allocation d'assurance, lorsque leur privation d'emploi est involontaire ou assimilée à une privation involontaire (...) et lorsqu'ils satisfont à des conditions d'âge et d'activité antérieure] dans les conditions prévues aux articles L. 5422-2 et L. 5422-3 : / 1° Les agents fonctionnaires et non fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, les agents titulaires des collectivités territoriales ainsi que les agents statutaires des autres établissements publics administratifs ainsi que les militaires ; (...) ». Aux termes de l'article L. 5422-3 du même code : « L'allocation d'assurance est calculée soit en fonction de la rémunération antérieurement perçue dans la limite d'un plafond, soit en fonction de la rémunération ayant servi au calcul des contributions mentionnées au 1° de l'article L. 5422-9 et à l'article L. 5422-11. (...) ». En vertu du 1° de l'article 2 du décret du 16 juin 2020 relatif au régime particulier d'assurance chômage applicable à certains agents publics et salariés du secteur public, les agents publics radiés d'office des cadres sont considérés comme ayant été involontairement privés d'emploi.

3. Le décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, pris en application de l'article L. 5422-20 du code du travail qui prévoit qu'en l'absence d'accord entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés sur les mesures d'application des dispositions du régime d'assurance chômage, celles-ci sont déterminées par décret en Conseil d'Etat, a, d'une part, abrogé les arrêtés portant agrément de la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage, de ses textes associés et de ses avenants, et, d'autre part, fixé, dans ses annexes, les mesures d'application du régime d'assurance chômage. Aux termes du 3° de l'article 5 de ce décret, dans sa version applicable au litige : « (...) Pour les travailleurs privés d'emploi dont la fin de contrat de travail intervient entre le 1er novembre 2019 et le 30 juin 2021 ou ayant fait l'objet d'une procédure de licenciement engagée dans cet intervalle, restent applicables : / - (...) le paragraphe 1er de l'article 11, les paragraphes 1er et 3 de l'article 12 (...) du règlement général annexé à la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage ;

- (...) les accords d'application n° 5 et n° 6 (...) annexés à ce règlement général ; (...) ».

4. Aux termes du paragraphe 1er de l'article 11 de ce règlement général : « § 1er - Le salaire de référence pris en considération pour fixer le montant de la partie proportionnelle de l'allocation journalière est établi, sous réserve de l'article 12, à partir des rémunérations des 12 mois civils précédant le dernier jour de travail payé à l'intéressé, entrant dans l'assiette des contributions, dès lors qu'elles n'ont pas déjà servi pour un précédent calcul ». Aux termes du paragraphe 1er de l'article 12 de ce règlement général : « § 1er - Sont prises en compte dans le salaire de référence, les rémunérations qui, bien que perçues en dehors de la période visée au précédent article, sont néanmoins afférentes à cette période. / Sont exclues, en tout ou partie dudit salaire, les rémunérations perçues pendant ladite période, mais qui n'y sont pas afférentes. / En conséquence, les indemnités de 13e mois, les primes de bilan, les gratifications perçues au cours de cette période ne sont retenues que pour la fraction afférente à ladite période. / Les salaires, gratifications, primes, dont le paiement est subordonné à l'accomplissement d'une tâche particulière ou à la présence du salarié à une date déterminée, sont considérés comme des avantages dont la périodicité est annuelle ». Aux termes du paragraphe 3 de ce même article 12 : « § 3 - Le revenu de remplacement est calculé sur la base de la rémunération habituelle du salarié. / Ainsi, si dans la période de référence sont comprises des périodes de maladie, de maternité ou, d'une manière plus générale, des périodes de suspension du contrat de travail n'ayant pas donné lieu à une rémunération normale, ces rémunérations ne sont pas prises en compte dans le salaire de référence. / Les variations de rémunérations, intervenues pendant la période de référence servant au calcul du revenu de remplacement, sont prises en compte dans les conditions et limites prévues par un accord d'application ».

5. Il résulte de ces dispositions que, pour les agents publics radiés des cadres entre le 1er novembre 2019 et le 30 juin 2021, d'une part, la période de référence à prendre en compte pour établir le salaire de référence servant au calcul de l'aide au retour à l'emploi était constituée par les douze mois civils précédant le dernier jour de travail au titre duquel l'agent, quelle que soit la position dans laquelle il se trouvait, avait perçu une rémunération habituelle et normale, celle-ci devant s'entendre comme incluant son traitement, les éventuels suppléments ou bonification indiciaire de ce dernier et l'ensemble des primes afférentes à la période, notamment celles qui lui avaient été versées sur le fondement du régime indemnitaire dont il bénéficiait. Il en résulte, d'autre part, que le salaire de référence était calculé à partir des rémunérations perçues au titre de la période de référence, à l'exception toutefois des sous-périodes au cours desquelles cette rémunération ne pouvait être regardée comme habituelle et normale.

Sur le pourvoi :

6. 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.

7. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme Z..., qui était alors rédactrice territoriale principale de 1ère classe employée par la commune de Saint-Clément-de-Rivière, a été placée en arrêt maladie du 12 avril 2019 au 31 mars 2020, puis en autorisation spéciale d'absence du 31 mars au 11 mai 2020 dans le cadre des mesures de confinement pendant la pandémie de COVID-19 et, enfin, par des arrêtés des 4 mai et 2 septembre 2020 et du 7 janvier 2021, suspendue à titre conservatoire de l'exercice de ses fonctions du 11 mai 2020 jusqu'au 6 avril 2021, date à laquelle elle a été radiée des cadres de la commune à la suite d'une sanction disciplinaire de révocation. Pour le calcul de l'ARE de Mme Z..., la commune de Saint-Clément-de-Rivière a fixé la période de référence du 1er avril 2020 au 31 mars 2021 et calculé le salaire de référence en retenant la rémunération qui lui avait été versée pendant cette période.

8. Pour contester la période de référence et le salaire de référence ainsi retenus, Mme Z... soutenait devant le tribunal administratif qu'elle n'avait pas bénéficié de sa rémunération habituelle et normale pendant la période où elle faisait l'objet d'une suspension à titre conservatoire, la commune n'ayant maintenu à compter de celle-ci que son traitement et son indemnité de résidence, sans lui verser la nouvelle bonification indiciaire à laquelle ouvrait droit son emploi ni les primes prévues par son régime indemnitaire.

9. En premier lieu, pour rejeter la demande de Mme Z... tendant à ce que la période de référence retenue par la commune pour le calcul de son ARE soit modifiée, le tribunal administratif de Montpellier s'est fondé sur ce qu'elle n'entrait dans aucun des cas limitativement énumérés par l'accord d'application n°5 du 14 avril 2017 pris pour l'application des articles 11 et 12 du règlement général annexé à la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017, relatif à la situation des salariés n'exerçant plus qu'une activité réduite dans leur entreprise ou ne recevant plus qu'un salaire réduit à la veille de la fin de leur contrat de travail, de sorte qu'elle ne pouvait se prévaloir à ce titre de la baisse de rémunération qu'elle faisait valoir. Toutefois, d'une part, les stipulations de cet accord, qui ne portent que sur des situations spécifiquement régies par le code du travail, ne sont pas applicables aux agents publics et, d'autre part, il résulte de ce qui a été dit au point 5 que la période de référence à prendre en compte pour établir le salaire de référence servant au calcul de l'aide au retour à l'emploi à laquelle elle avait droit était constituée par les douze mois civils précédant le dernier jour de travail au titre duquel elle avait perçu une rémunération habituelle et normale. Dans ces conditions, en jugeant qu'elle ne pouvait utilement se prévaloir, pour contester la période de référence retenue, de ce que la rémunération qu'elle percevait au 6 avril 2021 ne correspondait pas à sa rémunération habituelle et normale, le tribunal administratif a commis une erreur de droit.

10. En second lieu, au surplus, pour écarter la contestation de Mme Z... concernant les jours à retenir pour le calcul de son salaire de référence, le tribunal administratif s'est fondé sur ce qu'elle ne démontrait pas le caractère inhabituel de la rémunération qu'elle avait perçue au cours de la période du 1er avril 2020 au 31 mars 2021, dès lors qu'elle avait continué, durant cette période, de bénéficier de son plein traitement, conformément aux arrêtés prononçant sa suspension à titre provisoire. Toutefois, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond et n'était pas contesté par la commune que si, pendant cette période, Mme Z... a bénéficié du maintien de son traitement et de son indemnité de résidence, elle a été privée du bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire et des primes correspondant au régime indemnitaire attaché à ses fonctions, dont le versement au titre de son activité avant son placement en congé de maladie, le 12 avril 2019, suivi d'une période d'autorisation d'absence puis de sa suspension à titre conservatoire, était attesté par les bulletins de salaire qu'elle avait produits pour la période précédant le mois d'avril 2019. Il résulte de ce qui a été dit au point 5 qu'en regardant, dans ces conditions, comme habituelle et normale la rémunération perçue par Mme Z... au cours de la période du 1er avril 2020 au 31 mars 2021, le tribunal administratif a également commis une erreur de droit.

11. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, que Mme Z... est fondée à demander l'annulation du jugement attaqué.

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Saint-Clément-de-Rivière la somme de 3 000 euros à verser à Mme Z... au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de Mme Z..., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

D E C I D E : ---------- Article 1er : Le jugement du 22 novembre 2024 du tribunal administratif de Montpellier est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée devant le tribunal administratif de Montpellier.

Article 3 : La commune de Saint-Clément-de-Rivière versera une somme de 3 000 euros à Mme Z... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Saint-Clément-de-Rivière sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à Mme U... Z... et à la commune de Saint-Clément-de-Rivière.

Délibéré à l'issue de la séance du 30 septembre 2026 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte et Mme Emilie Bokdam-Tognetti, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, M. Jonathan Bosredon, M. Philippe Ranquet, M. Laurent Cytermann, Mme Catherine Fischer-Hirtz, conseillers d'Etat et M. Baptiste Verret, auditeur-rapporteur.

Rendu le 12 octobre 2026. Le président : Signé : M. Pierre Collin Le rapporteur : Signé : M. Baptiste Verret La secrétaire : Signé : Mme Elsa Sarrazin La République mande et ordonne à la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision. Pour expédition conforme, Pour la secrétaire du contentieux, par délégation : ECLI:FR:CECHR:2026:500877.20261012