

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 19LY02684

M. **X**

M. Philippe Seillet
Rapporteur

M. Julien Chassagne
Rapporteur public

Audience du 12 mai 2021
Décision du 3 juin 2021

14-06-01-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon
7^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

M. **X** demandé au tribunal administratif de Lyon :
– d'annuler la décision du 3 juillet 2018 par laquelle le président de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de région **Y** l'a licencié à la suite de la suppression du poste de chef de projet innovation et gestion des risques qu'il occupait au sein de la CCI territoriale **Z** ;
– d'enjoindre au président de la CCI de région **Y** de le réintégrer.

Par un jugement n° 1806567 lu le 6 mai 2019, le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour

Par une requête enregistrée le 8 juillet 2019 et des mémoires enregistrés le 22 juin 2020 et le 21 janvier 2021, présentés pour M. **X** il est demandé à la cour :
1°) d'annuler ce jugement n° 1806567 lu le 6 mai 2019 du tribunal administratif de Lyon ;
2°) d'annuler la décision susmentionnée ;

3°) d'enjoindre au président de la CCI de région Y dans le délai de quinze jours à compter de la notification de l'arrêt et sous astreinte de 150 euros par jour de retard, de le réintégrer dans des fonctions équivalentes à celles qu'il exerçait avant son licenciement ;

4°) de mettre à la charge de la CCI de région Y la somme de 3 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier à défaut de comporter la signature des magistrats ayant rendu ce jugement ;

- son licenciement est intervenu au terme d'une procédure irrégulière en l'absence de l'entretien préalable à son licenciement prévu par l'article 35-1 du statut ;

- la consultation de la commission paritaire lors de sa séance du 23 mai 2018 est intervenue dans des conditions irrégulières au regard des dispositions de l'article 35-1 du statut à défaut pour cette commission d'avoir pu procéder à un examen individuel circonstancié de sa situation ;

- les dispositions de l'article 33 bis du statut méconnaissent la liberté d'action syndicale proclamée par le 6 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

- dès lors que les fonctions d'enseignant-chercheur qu'il exerçait n'ont pas été supprimées par les délibérations de l'assemblée générale de la CCI Z du 19 mars 2018 et de l'assemblée générale de la CCIR Y du 21 mars 2018, il ne pouvait faire l'objet d'un licenciement pour suppression de poste ;

- il est fondé à exciper de l'illégalité des délibérations de l'assemblée générale de la CCI Z du 19 mars 2018 et de l'assemblée générale de la CCIR Y du 21 mars 2018, compte tenu de la composition irrégulière de ces assemblées et d'une information irrégulière, de l'illégalité de l'article 33 bis du statut et compte tenu du caractère contestable des motifs des suppressions de postes ;

- il a été victime de discriminations syndicales ;

- l'examen des moyens soulevés en première instance devra conduire à l'annulation des décisions contestées ;

- à défaut de justifier de l'habilitation détenue par son représentant, les écritures en défense présentées par la CCI de région Y devront être écartées.

Par des mémoires, enregistrés le 4 mai 2020 et le 4 mai 2021, présentés pour la CCI de région Y elle conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 500 euros soit mise à la charge de M. X au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la requête n'est pas accompagnée de copies des pièces justificatives que l'appelant aurait déjà communiquées au tribunal administratif et que les moyens soulevés par le requérant et les observations du Défenseur des droits ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 29 janvier 2020 la clôture de l'instruction a été fixée au 3 avril 2020.

Par un mémoire enregistré le 23 octobre 2020, le Défenseur des droits a présenté des observations au soutien des écritures de M. X en application des dispositions de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution et son préambule ;
- le code de commerce ;
- la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 ;
- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;
- l'arrêté du 25 juillet 1997 relatif au statut du personnel de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, des chambres régionales de commerce et d'industrie, des chambres de commerce et d'industrie et des groupements consulaires ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Seillet, président assesseur ;
- les conclusions de M. Chassagne, rapporteur public ;
- et les observations de Me Tastard pour M. X, ainsi que celles de Me Ceccaldi pour la CCI de région Y ;

Une note en délibéré présentée pour M. X a été enregistrée le 17 mai 2021 ;

Considérant ce qui suit :

1. M. X recruté initialement par contrat à durée déterminée à temps partiel d'une durée d'un an, en qualité de professeur en stratégie, au sein du groupe A, à compter du 1^{er} septembre 2003, par la CCI de B a poursuivi son activité sous contrat à durée indéterminée. L'avenant à son contrat conclu le 18 juin 2012 lui a confié les fonctions d'enseignant chercheur docteur à temps plein, puis l'avenant du 18 juillet 2014, celles de chef de projet innovation et gestion des risques, enfin l'avenant du 29 octobre 2014, celles de chef de projet-veille juridique CFE et financements européens. M. X a été licencié par décision du 3 juillet 2018 du président de la CCI de région Y, établissement consulaire dont relève la CCI Z issue d'une fusion entre plusieurs organismes consulaires, dont la CCI de B, après que l'assemblée générale de la chambre régionale eut approuvé, par délibération du 21 mars 2018, la suppression de l'emploi de chef de projet innovation et gestion des risques, elle-même consécutive à la suppression de ce poste délibérée, le 19 mars 2018, par l'assemblée générale de la CCI Z

. M. X relève appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande d'annulation de cette décision du 3 juillet 2018 du président de la CCI de région Y

Sur l'exception d'irrecevabilité opposée par M. X aux écritures de la CCI de région Y

2. Il résulte des dispositions de l'article L. 712-1 du code de commerce que la chambre consulaire a pour représentant légal son président. En l'absence, dans le code de commerce ou d'autres textes régissant cet établissement public, de disposition réservant expressément à un autre organe, notamment à l'assemblée générale, la capacité de décider d'engager une action en justice, celle-ci a été régulièrement engagée par son représentant légal qui a de plein droit qualité pour agir en justice au nom de l'établissement. Par suite, il n'y a pas lieu de faire droit à l'exception d'irrecevabilité opposée par M. X aux écritures de la CCI de région Y représentée par son président.

Sur la régularité du jugement attaqué :

3. Aux termes de l'article R. 741-7 du code de justice administrative : « *Dans les tribunaux administratifs (...), la minute de la décision est signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience.* » Il résulte en outre de l'article R. 751-2 du même code que l'expédition du jugement délivrée aux parties ne comporte pas la signature des magistrats mais seulement celle du greffier en chef. Il résulte de la combinaison des articles R. 741-7, R. 751-2 et R. 751-4-1 du code de justice administrative que seule la minute du jugement doit comporter la signature manuscrite du président de la formation de jugement, du rapporteur et du greffier, et que sont notifiées aux parties des expéditions qui ne mentionnent que les noms et fonctions des trois signataires. Il suit de là que le jugement attaqué n'est pas irrégulier pour avoir été notifié sous forme d'expéditions dépourvues de signatures manuscrites, la minute en étant revêtue.

Sur la légalité de la décision de licenciement du 3 juillet 2018 :

En ce qui concerne la légalité externe :

4. En premier lieu, en vertu de l'article 35-1 de l'annexe à l'arrêté du 25 juillet 1997 susvisé, l'agent qui fait l'objet d'une procédure de licenciement pour suppression d'emploi est convoqué à un entretien individuel préalable par le président de la chambre ou son délégataire. M. X, convoqué par lettre du 13 avril 2018 pour assister à l'entretien organisé le 25 avril 2018, et qui s'était borné à indiquer à son employeur qu'il ne pourrait pas honorer la convocation en raison d'un arrêt de travail, n'établit pas par la production en appel d'un certificat médical établi le 28 juin 2019, qu'il aurait été dans l'impossibilité d'assister à cet entretien alors que l'arrêt de travail dont il bénéficiait autorisait des sorties libres sans restriction horaire et qu'il n'avait alors ni produit de justificatif médical attestant de son incapacité physique de se déplacer ni demandé un report de l'entretien. Le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure de licenciement à défaut d'un entretien préalable doit, dès lors, être écarté.

5. En deuxième lieu, l'article 35-1 de l'annexe à l'arrêté du 25 juillet 1997 susvisé fait obligation au président de la commission paritaire régionale d'informer les membres de la commission, dans les quinze jours de la délibération portant suppression d'emplois, des motifs de cette mesure, de la liste de ces emplois et des moyens de reclassement envisagés. Cette information provisoire s'effectue, en vertu du même article, sans préjudice de la convocation des membres de la commission à la séance consacrée à l'examen des licenciements à laquelle doivent être annexés d'autres documents retraçant le résultat des tentatives de reclassement, dont l'absence est seule susceptible de vicier l'avis émis par l'instance consultative.

6. En l'espèce, après l'envoi d'un dossier d'information aux membres de la commission paritaire régionale (CPR) cette commission a été convoquée pour se réunir le 23 mai 2018, avec notamment pour ordre du jour les mesures de licenciement au sein de la CCI Z pour suppression de postes, dont le poste de chef de projet innovation et gestion des risques occupé par M. X, afin qu'elle émette son avis sur les moyens examinés pour éviter les suppressions de poste, sur les aides et mesures d'accompagnement apportées aux agents susceptibles d'être licenciés et sur les coûts et modalités de mise en œuvre des mesures envisagées.

7. D'une part, il appartenait à la CPR d'émettre un avis sur les suppressions d'emplois approuvées par délibération du 21 mars 2018 de l'assemblée générale de la chambre régionale, suite à la suppression de ces postes, délibérée le 19 mars 2018, par l'assemblée générale de la CCI Z, alors même que ladite commission aurait estimé que les motifs retenus par ces assemblées pour décider de supprimer ces postes n'étaient pas avérés. La seule circonstance, à la supposer établie, que la suppression du poste de chef de projet innovation et gestion des risques n'aurait pas été justifiée par l'inadéquation des missions attachées au poste avec la stratégie de la CCI de région, n'est pas, dès lors, de nature à rendre irrégulière la consultation de la commission paritaire régionale alors que cette inadéquation constituait le motif retenu par l'assemblée générale pour décider de la suppression de ce poste. D'autre part, aucune disposition ne requiert l'expression d'un vote individualisé lorsque la commission n'entend pas faire de sort distinct aux mesures qui lui sont soumises, alors qu'il ne résulte pas des modalités de sa consultation que la commission n'aurait pas examiné la situation individuelle de chaque agent concerné.

8. En troisième lieu, aux termes de l'article 33 bis de l'annexe à l'arrêté du 25 juillet 1997 susvisé : « *Le licenciement (...) de tout agent titulaire ayant la qualité de délégué syndical (...) ne peut intervenir, après avis de la Commission Paritaire (...) donné dans les conditions prévues à l'article 33, paragraphes (...) 5 (...), que sur avis conforme des Ministres de Tutelle. Si la demande de licenciement n'a pas reçu de réponse dans un délai d'un mois à compter de sa date de réception par lesdits Ministres, l'avis conforme est réputé avoir été donné* ».

9. D'une part, contrairement aux entreprises privées qui agissent de manière indépendante et dont certaines décisions susceptibles de porter atteinte à l'intérêt général peuvent nécessiter de la part de l'administration une vérification préalable approfondie des conditions dans lesquelles il est envisagé de rompre la relation de travail des salariés investis de responsabilités syndicales, les chambres de commerce et d'industrie sont soumises à la tutelle du ministère de l'économie dont les services ont le pouvoir d'obtenir tous renseignements nécessaires à l'instruction de la demande d'avis conforme sur un projet de licenciement du délégué syndical et sont habilités à recevoir toutes observations que l'intéressé jugerait utile

de leur faire parvenir. Il suit de là que les dispositions précitées suffisent à assurer le respect, au sein des chambres de commerce et d'industrie, de la liberté d'action syndicale proclamée par le 6 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et ne sont pas contraires à ces dispositions pour ne pas obliger le ministère de tutelle à recourir, à l'instar des demandes d'autorisation de licenciement des salariés protégés soumis au code du travail, à une instruction contradictoire.

10. D'autre part, l'article 33 bis du statut ne s'oppose pas à ce que le contrôle de l'autorité de tutelle porte sur tous les aspects de la protection de l'agent investi d'un mandat au nombre desquels figure l'intérêt qui s'attacherait à la persistance d'une représentation syndicale au sein de l'établissement nonobstant le bien fondé du motif du licenciement. Il suit de là que cet article ne méconnaît pas le 6 du préambule de la Constitution pour ne pas comporter de disposition expresse en ce sens, le code du travail n'en comportant pas non plus en matière d'autorisation de licenciement des salariés protégés ce qui n'exonère pas l'inspection du travail d'exercer un contrôle en la matière.

11. Il résulte de ce qui est dit aux points 9 à 10 qu'à l'appui de sa demande dirigée contre la décision du 3 juillet 2018, prise au visa de l'article 33 bis précité, M. X n'est pas fondé à exciper de l'inconstitutionnalité de ces dispositions et que le président de la CCI de région Y comme l'ont relevé les premiers juges, a légalement recueilli l'avis conforme du ministère de tutelle, réputé avoir été donné au 1^{er} juillet 2018, sur le fondement de ces dispositions, après avoir recueilli celui de la commission paritaire régionale, pour le licencier alors qu'il était investi d'un mandat de délégué syndical.

En ce qui concerne la légalité interne :

S'agissant de l'exception d'illégalité des délibérations des assemblées générales de la CCI Z et de la CCI de région Y des 19 et 21 mars 2018 :

12. En premier lieu, le recours pour excès de pouvoir a pour objet, non de sommer le défendeur de justifier a priori de la légalité de la (ou des) décision(s) attaquée(s), mais de soumettre au débat des moyens sur lesquels le juge puisse statuer. Le défendeur n'est, en conséquence, tenu de verser des éléments au débat que si les moyens invoqués sont appuyés d'arguments ou de commencements de démonstration appelant une réfutation par la production d'éléments propres à l'espèce. Or, M. X s'est borné à affirmer devant le tribunal, puis devant la cour, qu'il appartenait à la CCI de région Y de démontrer la régularité de l'information préalable et de la convocation des membres de l'assemblée générale de la CCI Z et de la CCI de région Y convoquées respectivement le 19 et le 21 mars 2018, sans préciser ce qui vicierait ces éléments de procédure. Il suit de là qu'il n'est pas fondé à soutenir que les délibérations en cause seraient entachées d'irrégularités de procédure.

13. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que la suppression du poste de chef de projet innovation et gestion des risques était motivée par le choix de la CCI Z pour des motifs de contrainte budgétaire, qui ne sont pas sérieusement contestés, cet organisme consulaire ayant, en particulier, subi une diminution de ses ressources de 5,283 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2018, de se recentrer sur les priorités exprimées par les entreprises, à savoir le développement commercial, le recrutement et l'optimisation de leur organisation et, en conséquence, de ne plus proposer de services en lien avec la sécurité et la gestion des risques et de s'appuyer

sur les organismes externes spécialisés pour répondre aux éventuels besoins dans ces domaines. Dès lors, ces motifs tirés de l'intérêt du service ont pu valablement fonder les délibérations des 19 et 21 mars 2018 quand bien même l'organisme consulaire, qui n'est pas tenu de justifier de difficultés économiques pour décider, dans un souci d'économie, de supprimer des postes, a pu, par la suite, se doter de nouvelles orientations en ces domaines, alors qu'il ne relève pas de l'office du juge d'apprécier les choix effectués par l'assemblée générale quant aux orientations de l'action de l'établissement consulaire.

14. En troisième lieu, ainsi qu'il a été dit au point 1, par un avenant du 18 juillet 2014, M. X a été nommé chef de projet innovation et gestion des risques auprès de la CCI B. Il résulte des termes mêmes de cet avenant que l'intéressé devait consacrer la moitié de son temps de travail à la réalisation de la mission ainsi confiée, le temps de travail restant devant être consacré à de l'enseignement, pour environ seize heures par an, dispensées dans tout type d'établissement d'enseignement supérieur public, privé ou consulaire, ces prestations étant alors facturées aux bénéficiaires par l'organisme consulaire sans rétrocession à l'égard de M. X à de la recherche sur des thématiques en conformité avec celles du service et à ses heures de délégation s'élevant à vingt-sept heures par mois au jour de l'avenant. Dès lors, eu égard au caractère accessoire tant des heures d'enseignement pouvant être dispensées par M. X au profit d'établissements extérieurs à la CCI, dans un contexte marqué par la fermeture de l'école supérieure de commerce A en fin d'année 2014, la CCI ne disposait plus alors d'aucun poste d'enseignant-chercheur, que des heures de recherche nécessairement en lien avec la mission principale du titulaire du poste, la suppression du poste de « chef de projet innovation et gestion des risques » a nécessairement emporté, contrairement à ce que soutient le requérant, la suppression des fonctions accessoires d'enseignement et de recherche dont il était chargé.

S'agissant des autres moyens touchant à la légalité interne de la décision de licenciement :

15. En premier lieu, le moyen, tiré d'une absence de recherche préalable et véritable de possibilités de reclassement par son employeur, que M. X avait déjà soulevé en première instance, doit être écarté pour les motifs retenus par les premiers juges et qu'il y a lieu, pour la cour, d'adopter.

16. En deuxième lieu, les motifs qui ont conduit l'assemblée générale de la CCI de région Y à supprimer un emploi puis le président de la chambre à licencier M. X étant conformes aux buts en vue desquels ils devaient exercer leurs attributions, le moyen tiré du détournement de pouvoir invoqué contre la décision du 3 juillet 2018 doit être écarté.

17. En dernier lieu, de manière générale, il appartient au juge administratif, dans la conduite de la procédure inquisitoire, de demander aux parties de lui fournir tous les éléments d'appréciation de nature à établir sa conviction. Cette responsabilité doit, dès lors qu'il est soutenu qu'une mesure a pu être empreinte de discrimination, s'exercer en tenant compte des difficultés propres à l'administration de la preuve en ce domaine et des exigences qui s'attachent aux principes à valeur constitutionnelle des droits de la défense et de l'égalité de traitement des personnes. S'il appartient au requérant qui s'estime lésé par une telle mesure de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer une atteinte à ce dernier principe, il incombe au défendeur de produire tous ceux permettant d'établir que la décision attaquée repose sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. La conviction du juge, à qui il revient d'apprécier si la décision contestée devant lui a été ou

non prise pour des motifs entachés de discrimination, se détermine au vu de ces échanges contradictoires. En cas de doute, il lui appartient de compléter ces échanges en ordonnant toute mesure d'instruction utile.

18. M. X fait valoir qu'en raison de son rôle, au titre de différentes fonctions représentatives dans un certain nombre de dossiers, il se serait exposé à des mesures de discrimination syndicale, caractérisées par la privation de sa mission d'enseignement puis par son licenciement. Il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier, compte tenu de ce qui précède, que le licenciement de M. X qui est intervenu dans un contexte de réorganisation de la CCI Z, résultant de la nécessité d'adapter ses structures à l'évolution des besoins des entreprises, et qui a entraîné la suppression de plus de trente postes et le licenciement de près de vingt agents, ladite suppression ayant également été validée par l'assemblée générale de la CCI de région Y structure consulaire dont le ressort territorial excédait largement celui de l'organisme consulaire territorial au sein duquel M. X exerçait ses fonctions, aurait été décidé en raison de l'exercice de ses fonctions syndicales ou de l'engagement de procédures contentieuses, alors que la décision prise par l'organisme consulaire de ne plus confier les fonctions d'enseignement initialement confiées à l'intéressé lors de son recrutement résultait, ainsi qu'il a été dit, de la fermeture de A initialement gérée par cet organisme. Dès lors, contrairement à ce que soutient M. X son licenciement n'est pas empreint de discrimination à raison de son engagement syndical.

19. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense par la CCI de région Y M. X 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. Doivent être rejetées, par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction et celles tendant à ce qu'une somme soit mise à la charge de la CCI de région Y au titre des frais liés au litige. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. X une somme au titre des frais exposés à l'occasion de la présente instance par ladite chambre de commerce et d'industrie.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. X est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la chambre de commerce et d'industrie de région Auvergne-Rhône-Alpes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. X et à la chambre de commerce et d'industrie de région Y

Copie en sera adressée au Défenseur des droits.

Délibéré après l'audience du 12 mai 2021 à laquelle siégeaient :

M. Arbarétaz, président de chambre ;

M. Seillet, président assesseur ;

Mme Djebiri, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 juin 2021.

Le rapporteur,

Le président,

Ph. Seillet

Ph. Arbarétaz

La greffière,

A. Le Colleter

La République mande et ordonne au de l'économie, des finances et de la relance, en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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,
La greffière,