

Paris, le 27 juin 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024-099

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code du travail ;

Vu le décret n° 2020-741 du 16 juin 2020 relatif au régime particulier d'assurance chômage applicable à certains agents publics et salariés du secteur public ;

Vu le règlement d'assurance chômage du 26 juillet 2019 annexé au décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage ;

Saisie par Madame X, ancienne adjointe technique territoriale au sein de la communauté de communes Y, concernant le refus de lui verser l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) ;

Recommande à la communauté de communes Y de procéder à l'étude des droits à l'allocation chômage de l'intéressée et de l'indemniser au titre des préjudices résultant du retard dans la perception de cette allocation.

La Défenseure des droits demande à la communauté de communes Y de rendre compte des suites données à ces recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

**Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333
du 29 mars 2011**

FAITS ET PROCÉDURE

1. Madame X exerçait les fonctions d'adjointe technique territoriale au sein de la communauté de communes Y.
2. Le 5 avril 2022, Madame X a été reconnue totalement et définitivement inapte à l'exercice de ses fonctions et à toutes autres fonctions par le conseil médical compétent. Elle a été licenciée pour inaptitude le 1^{er} septembre 2022.
3. Le 5 septembre 2022, la réclamante s'est inscrite auprès de Pôle emploi, qui par un courrier du 11 mai 2023, l'a informée qu'il revenait à la charge de la communauté de communes Y de l'indemniser au titre de l'ARE.
4. Ainsi, Madame X a sollicité le versement de l'ARE auprès des services de la communauté de communes. Par un courrier du 6 juin 2023, l'administration a demandé au Préfet de Z de contrôler l'aptitude physique au travail de son ancienne agente, condition nécessaire au versement de l'ARE.
5. Par courriel du 1^{er} septembre 2023, le service administration de la communauté de communes a informé le délégué du Défenseur des droits, qu'il n'avait pas eu de retour de la part des services de la préfecture.
6. Par un courrier du 29 novembre 2023, le Défenseur des droits a invité la communauté de communes à réexaminer la situation de Madame X conformément au cadre juridique applicable. Par courrier du 5 janvier 2024, la communauté de communes n'a pas souhaité donner suite à cette proposition de réexamen au motif qu'en l'absence d'une réponse du préfet du département sur l'aptitude de la réclamante à exercer un emploi, elle considérait que l'intéressée était inapte eu égard à l'avis du conseil médical départemental.
7. Prenant acte de l'échec de la tentative de règlement amiable, le Défenseur des droits a informé la communauté de communes, par une note soumise en contradictoire du 21 mars 2024, de la possibilité de conclure à ce que le refus de verser l'ARE à Madame X constitue une atteinte à ses droits sociaux.
8. Par un courrier du 18 avril 2024, la communauté de communes a indiqué, d'une part, que dans l'attente d'une réponse du préfet, qu'elle aurait relancé, elle considérait l'intéressée inapte à exercer un emploi et, d'autre part, que le délai de recours contentieux à l'encontre de son refus de verser l'ARE était forclus.

ANALYSE JURIDIQUE

9. À titre liminaire, il convient de rappeler que la circonstance que Madame X ne puisse plus demander l'annulation de la décision litigieuse en raison de l'expiration du délai de recours contentieux ne prive pas pour autant la présente décision de son objet.
10. Par ailleurs, le régime d'assurance chômage des agents publics, titulaires ou contractuels, est régi notamment par les dispositions du code de travail, du règlement d'assurance chômage en vigueur à la date des faits ainsi que celles du décret n° 2020-741 du 16 juin 2020 relatif au régime particulier d'assurance chômage applicable à certains agents publics et salariés du secteur public, comme il le sera développé *infra*.

1) Sur les conditions d'octroi de l'ARE

11. Aux termes de l'article L. 5421-1 du code du travail :

« En complément des mesures tendant à faciliter leur reclassement ou leur conversion, les personnes aptes au travail et recherchant un emploi ont droit à un revenu de remplacement dans les conditions fixées au présent titre. »

12. L'article 1^{er} du règlement d'assurance chômage annexé au décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage prévoit que :

« Le régime d'assurance chômage assure un revenu de remplacement dénommé « allocation d'aide au retour à l'emploi »¹, pendant une durée déterminée, aux salariés qui remplissent des conditions relatives au motif de fin du contrat de travail et à la durée d'affiliation, ainsi que des conditions d'âge, d'aptitude physique, de chômage, d'inscription comme demandeur d'emploi et de recherche d'emploi. »

13. Ces dispositions sont applicables aux agents des collectivités territoriales dans les conditions prévues par l'article L 5424-1 du code de 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.

¹ Article L. 5421-2 du code du travail ;

14. Il ressort des articles L. 5421-1 du code du travail et 4 du règlement d'assurance chômage du 26 juillet 2019 annexé au décret n° 2019-797 relatif au régime d'assurance chômage, que les personnes involontairement privées d'emploi doivent satisfaire à une condition d'aptitude à l'emploi pour pouvoir prétendre au bénéfice de l'ARE.
15. Le contrôle de cette condition relève, en vertu de l'article R. 5426-1 de ce même code, de la compétence du préfet.
16. En application de l'article L 5411-5 du code du travail ne peuvent être inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi, pendant la durée de leur incapacité, les personnes invalides mentionnées aux 2° et 3° de l'article L 341-4 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire « absolument incapables d'exercer une profession », bénéficiaires à ce titre d'un avantage social lié à une incapacité totale de travail. Ainsi, seules les personnes aptes à l'emploi peuvent être inscrites auprès de Pôle emploi, devenu France Travail depuis le 1^{er} janvier 2024.
17. Plus précisément, concernant l'aptitude à exercer un emploi des anciens agents publics licenciés ou placés en retraite d'office après que le conseil médical les ait reconnu inaptes définitivement à toutes fonctions, le Conseil d'Etat a confirmé² que cette condition devait s'apprécier selon une procédure indépendante de celle conduite devant le conseil médical départemental. Ainsi, l'employeur ne peut utilement opposer à son ancien agent l'avis concluant à son inaptitude totale et définitivement à toutes fonctions émis par le conseil médical départemental dans le cadre de la procédure préalable à sa mise à la retraite pour invalidité. Il appartient alors à l'employeur public de saisir le préfet afin qu'il contrôle l'aptitude physique au travail de l'ancien agent.
18. En l'absence de contrôle effectué par le préfet, et contrairement à ce qu'a indiqué la communauté de commune dans son courrier du 18 avril 2024, la condition d'aptitude au travail est satisfaite aussi longtemps que l'ancien agent demeure inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi.
19. En effet, le Conseil d'Etat³ a récemment rappelé que : « *Si l'ouverture du droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi [...] était subordonnée à la condition [...] qu'elle soit physiquement apte au travail, cette condition, dont le contrôle relève, en vertu de l'article R. 5426-1 de ce code, de la compétence du préfet, était satisfaite aussi longtemps qu'elle demeurait inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi mentionnée à l'article L. 5411-1 du même code, sur laquelle, en vertu de l'article L. 5411-5 du code du travail, ne peuvent être inscrites, pendant la durée de leur*

² Conseil d'Etat, 16 juin 2021, n°437800 ;

³ Conseil d'Etat, 30 mars 2023, n°460907.

incapacité, les personnes invalides mentionnées aux 2° et 3° de l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire " absolument incapables d'exercer une profession ", bénéficiaires à ce titre d'un avantage social lié à une incapacité totale de travail. ».

20. En l'espèce, Madame X a été reconnue en avril 2022 totalement et définitivement inapte à l'exercice de toutes fonctions par le conseil médical, puis a été licenciée pour inaptitude le 1er septembre 2022. Depuis le 5 septembre 2022, la réclamante est inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi.
21. La communauté de communes, dans son courrier du 5 janvier 2024, se borne à se référer à l'avis du conseil médical ayant déclaré inapte totalement et définitivement Madame X à l'exercice de ses fonctions et à toutes autres fonctions.
22. Or, il est de jurisprudence constante que l'appréciation de l'aptitude de Madame X à exercer un emploi après avoir été licenciée pour inaptitude est une procédure indépendante de celle menée devant le conseil médical départemental. Ainsi, la communauté de communes ne peut utilement opposer à la réclamante l'avis concluant à son inaptitude à toutes fonctions.
23. De plus, si la communauté de communes semble avoir saisi à nouveau la préfecture de Z, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette saisine aurait abouti à la reconnaissance de l'inaptitude de Madame X. En effet, il ressort des éléments produits par la communauté de communes que le Préfet ne s'est pas, à ce jour, prononcé sur l'aptitude à l'emploi de l'intéressée.
24. Ainsi, en l'absence d'une décision du préfet déclarant la réclamante inapte définitivement et totalement à toutes fonctions, Madame X satisfait à la condition d'aptitude à l'emploi dès lors qu'elle est inscrite, depuis le 5 septembre 2022, sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de Pôle emploi et aussi longtemps qu'elle y demeure inscrite.
25. Au surplus, Madame X indique avoir postulé à plusieurs offres d'emploi et aurait été inscrite à une formation Pôle emploi qui faute d'un nombre ne suffisant de personnes inscrites a été annulée par les services de Pôle emploi. De plus, depuis le 22 mars 2024 elle suivrait une formation de France Travail et ce jusqu'au 5 juillet 2024. Il s'ensuit que la réclamant semble attester de recherches actives d'emploi, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par la communauté de communes.
26. Il résulte des éléments précités que Madame X remplit la condition d'aptitude physique nécessaire au bénéfice de l'ARE. Par ailleurs, il est constant qu'elle remplit également les autres conditions auxquelles est subordonné l'octroi de cette allocation.

2) Sur la responsabilité de la communauté de communes Y

27. Dans un arrêt du 8 juillet 2019⁴, le Conseil d'État a précisé les modalités de l'engagement de la responsabilité administrative envers une personne indûment privée d'une prestation sociale : « (...) *la décision par laquelle l'administration, rejetant une demande d'allocation, prive illégalement le demandeur d'une allocation à laquelle il avait droit est de nature à engager sa responsabilité (...) si elle lui a directement causé un préjudice. Si le défaut de versement de l'allocation sollicitée a vocation à être réparé par le versement de la somme due en exécution de l'annulation de la décision illégale de refus, contestée dans le délai de recours contentieux, et ne peut par suite faire l'objet de conclusions indemnitaires, en revanche, l'intéressé peut demander réparation du préjudice matériel distinct pouvant en résulter, tel que le préjudice résultant du retard dans la perception de l'allocation ou, le cas échéant, des troubles dans ses conditions d'existence (...) ».*
28. Dans cette affaire, le Conseil d'État a condamné l'administration à verser 2 000 euros à la requérante au titre de l'indemnisation des troubles dans ses conditions d'existence résultant du retard de paiement de l'ARE, cette dernière en ayant obtenu le versement qui lui revenait plus de 3 ans après le refus illégal opposé par l'administration.
29. En l'espèce, il ressort des éléments précités que Madame X remplit les conditions pour pouvoir prétendre à l'ARE. Ainsi, le refus opposé par la communauté de communes de procéder au versement de cette allocation méconnaît les droits sociaux de la réclamante.
30. Il s'ensuit que le refus fautif de lui verser son revenu de remplacement expose l'administration à devoir indemniser l'intéressée du préjudice subi conformément aux principes posés par la jurisprudence administrative.
31. Par la suite, au regard de l'ensemble des éléments qui précèdent, la Défenseure des droits considère que le refus de la communauté de communes Y de verser l'ARE à Madame X constitue une méconnaissance des droits sociaux de l'intéressée.
32. En conséquence, la Défenseure des droits recommande à la communauté de communes Y :
- de procéder à l'étude des droits à l'allocation chômage de Madame X ;

⁴ Conseil d'Etat, chambres réunies, 8 juillet 2019, n° 415009.

- de l'indemniser au titre des préjudices résultant du retard dans la perception de l'allocation notamment ceux liés aux troubles dans les conditions d'existence.

Claire HÉDON