

417984
Ministre de l'éducation nationale
c. M. M...

3^e et 8^e chambres réunies
Séance du 10 juillet 2019
Lecture du 24 juillet 2019
.

CONCLUSIONS

**Emmanuelle Cortot-Boucher,
Rapporteur public**

M. M... a été recruté par le groupement d'établissements (GRETA) de Dieppe-Caux-Bray-Bresle, en qualité de formateur, dans le cadre d'un contrat à durée déterminée du 31 mars 1999 au 29 septembre 1999. Ce contrat a été renouvelé à de multiples reprises, jusqu'au 21 août 2005, date à laquelle il ne l'a plus été.

M. M... a alors demandé la requalification de son dernier contrat de travail en contrat à durée indéterminée. Mais le recteur de l'académie de Rouen a rejeté cette demande par une décision qui a été déférée devant le tribunal administratif de Rouen. Par un jugement devenu définitif, le tribunal a annulé la décision contestée et enjoint au recteur, d'une part, de procéder à la requalification demandée, et d'autre part, de réintégrer M. M... dans ses fonctions.

L'intéressé ayant été admis à la retraite à compter du 1^{er} avril 2009, le recteur a procédé à sa réintégration, pour ordre, à compter du 27 juillet 2005, lui a indiqué qu'il ne pouvait pas prétendre au bénéfice d'une rémunération en l'absence de service fait et a procédé à son licenciement dans l'intérêt du service à l'expiration d'un préavis de deux mois.

M. M... a alors recherché la responsabilité de l'Etat en vue d'obtenir la réparation du préjudice résultant, selon lui, de la perte de 43 mois d'activité professionnelle entre la date de son éviction illégale et celle de sa mise à la retraite ; il sollicitait ainsi à la fois l'indemnisation de son préjudice de rémunération, et celui tenant à la minoration de ses droits à la retraite.

Le tribunal administratif de Rouen a partiellement fait droit à sa demande, en lui accordant une indemnité de 31 429 euros et en le renvoyant devant le recteur de

l'académie de Rouen afin que sa situation auprès des organismes de retraite intéressés soit régularisée.

La cour administrative d'appel a porté cette indemnité à 24 379 euros et rejeté les conclusions de l'appel incident formé par le ministre de l'éducation nationale.

A l'appui du pourvoi en cassation qu'il a formé contre l'arrêt rendu en ce sens, le même ministre soulève un moyen qui pose une question inédite : il est tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que l'Etat pouvait être déclaré responsable de l'éviction illégale de M. M... des fonctions qu'il occupait au sein du GRETA de Dieppe-Caux-Bray-Bresle et condamné à indemniser le préjudice résultant de cette éviction.

Pour apprécier le bien fondé de ce moyen, vous devrez vous souvenir que les GRETA sont définis comme étant constitués par « *l'association d'établissement scolaires publics* » en vue de d'exercer des missions de formation continue et de formation professionnelle. Tel est ce que prévoit l'article L. 423-1 du code de l'éducation, issu de l'article 19 de la loi¹ du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation.

Il est donc acquis que les GRETA n'ont pas la personnalité juridique et résultent de la simple association de plusieurs établissements publics locaux d'enseignement. Conformément aux dispositions du décret² du 26 mars 1992, désormais codifiées aux articles D. 423-1 à D. 423-12 du code de l'éducation, ils sont ainsi créés par une convention conclue entre les établissements regroupés et approuvée par le recteur d'académie. Cette convention doit désigner l'un des établissements parties en qualité d'établissement support, lequel est doté d'un budget annexe et d'une comptabilité distincte relatifs à la gestion du GRETA.

Pour ce qui concerne les personnels qui concourent aux activités de formation continue des adultes menées dans le cadre des GRETA, les dispositions applicables sont celles du décret³ du 24 mars 1993. Celui-ci prévoit que plusieurs types de personnels participent à ces activités : les personnels enseignants relevant du ministère de l'éducation nationale, les personnels d'orientation, ainsi que les personnels administratifs, techniques et ouvriers de service. L'article 17 ajoute que : « *Des personnels contractuels peuvent être recrutés dans les conditions prévues à l'article 4, alinéa 2, et à l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée pour participer aux activités de formation continue des adultes* ».

Pour ces personnels contractuels, l'article 1^{er} d'un autre décret⁴, du 19 mars 1993, précise qu'ils sont recrutés en vertu de contrats conclus par le chef d'établissement

¹ n° 89-486

² n° 92-275

³ n° 93-432

⁴ n° 93-412 relatif aux personnels contractuels de niveau A exerçant en formation continue des adultes

support du groupement, avec l'accord du recteur d'académie. L'article 8, quant à lui, précise qu'ils sont rémunérés sur les ressources procurées par la mise en œuvre des activités de formation continue des établissements regroupés dans le cadre du GRETA. Enfin, l'article 18 du même texte, applicable à la date de la mesure d'éviction litigieuse, prévoit que des « *fonds académiques de mutualisation des ressources des GRETA* » sont créés pour « *couvrir les risques liés à l'emploi des personnels* » et renforcer leur efficacité⁵.

Ces précisions étant faites, il est temps d'en venir aux motifs par lesquels la cour a jugé que le tribunal avait à juste titre estimé que l'illégalité de la mesure d'éviction prise à l'égard de M. M... était susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat.

Pour statuer en ce sens, la cour a commencé par réitérer le considérant de principe de la décision du tribunal des conflits du 7 octobre 1996, *Préfet des Côtes d'armor* (n° 03034, Rec., p. 550) jugeant que les GRETA n'ont pas de personnalité juridique distincte et dépendent pour l'ensemble de leurs activités et de leur gestion administrative, financière et comptable du service public administratif de l'éducation nationale.

Elle a ensuite repris les termes d'une décision du 17 décembre 1997, *T...* (n° 146589), inédite, par laquelle vous avez jugé qu'un agent contractuel employé par un GRETA, même rémunéré sur des ressources tirées par ce GRETA des conventions de formation continue, a la qualité d'agent non titulaire de l'Etat. Vous en avez alors déduit, d'une part, que l'agent en cause entraînait dans le champ d'application de la loi du 11 janvier 1984 et du décret⁶ du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat, prévoyant le versement d'une indemnité en cas de licenciement, et d'autre part, que le versement de l'indemnité de licenciement due au requérant devait être mis à la charge de l'Etat, le GRETA n'ayant pas de personnalité distincte de celle de l'Etat.

C'est ce précédent qui, manifestement, a inspiré la cour qui en a déduit que le ministre n'était pas fondé à soutenir que la demande indemnitaire de M. M..., adressée au recteur, était mal dirigée, ni que le tribunal aurait condamné à tort l'Etat à indemniser le requérant.

Compte tenu de la décision *T...*, réitérée une fois par une décision du 15 novembre 2010, *S...* (n° 331392), elle-même inédite, vous pourriez donc penser que la critique du ministre est vouée à l'échec. Plusieurs motifs nous conduisent toutefois à vous

⁵ Ces dispositions, d'abord reprises à l'article D. 423-15 du code de l'éducation nationale, ont depuis lors été abrogées et remplacées par celles de l'article D. 423-12 qui prévoient qu'un fonds est créé dans chaque académie pour couvrir les risques financiers afférents à la gestion de l'apprentissage et de la formation continue par les groupements d'établissements de l'académie et renforcer leur efficacité.

⁶ n° 86-83

proposer de revenir pour partie sur la décision *T...* et, partant, de contredire le raisonnement tenu par la cour dans l'arrêt attaqué.

D'abord, la décision *T...* n'est pas une conséquence nécessaire de la décision *Préfet des Côtes d'armor* tribunal des conflits précitée. Cette dernière, en effet, a seulement jugé que les personnels contractuels des GRETA étaient des agents de droit public ; elle n'a pas été jusqu'à affirmer qu'ils étaient des agents de l'Etat et cette affirmation n'est pas la conséquence nécessaire de ce que ces personnels concourent au service public de l'éducation nationale.

Ensuite, les textes conduisent à considérer que les personnels contractuels sont des agents de l'établissement support du GRETA, et non des agents de l'Etat. D'après l'article 1^{er} du décret⁷ du 19 mars 1993, nous vous l'avons dit, leurs contrats sont en effet conclus par le chef de l'établissement support du groupement, avec l'accord du recteur d'académie.

Il en résulte que l'autorité de recrutement est le chef de l'établissement support, et non le recteur. En particulier, l'accord que prévoit le décret ne saurait être interprété comme révélant qu'un mandat a été donné par le recteur au chef de l'établissement support ; l'idée même d'accord ne va pas dans ce sens, et elle fait à notre avis plutôt écho au fait que les établissements publics locaux d'enseignement sont sous la tutelle de l'Etat. D'ailleurs, l'article 4 du même décret fait référence à l'autorité de recrutement pour désigner la personne qui signe les contrats en indiquant que : *« l'indice attribué à chaque agent contractuel est fixé par l'autorité qui le recrute en fonction des diplômes et titres qu'il détient, de sa qualification et de son expérience professionnelles antérieures, de la nature et du niveau des fonctions qu'il sera appelé à exercer »*. Vous n'êtes donc pas dans une configuration où les textes vous conduiraient à distinguer entre l'autorité administrative chargée du recrutement et celle chargée de la gestion d'agents publics (25 novembre 2015, *Touboul*, n° 383220, Rec., T. p. 730). Dans le cas des personnels contractuels concourant aux actions de formation continue dans le cadre des GRETA, le chef de l'établissement support est à la fois l'autorité de recrutement et l'autorité de gestion.

Enfin, vous avez d'ores et déjà pris un virage qui va contre la décision *T...* et ce qu'a jugé la cour. Dans une décision du 22 octobre 2014, *ministre c. B...* (n° 368262, Rec., T. p. 503, 691, 723 et 725), vous avez en effet affirmé que, lorsqu'une réorganisation de service conduit à la suppression d'un emploi occupé par un agent contractuel titulaire d'un contrat à durée indéterminée au sein d'un GRETA, l'administration doit mettre en œuvre l'obligation de reclassement qui lui incombe en prenant en compte l'ensemble des postes vacants au sein de ce GRETA.

⁷ n° 93-412 relatif aux personnels contractuels de niveau A exerçant en formation continue des adultes

Ce faisant, vous avez écarté l'idée d'imposer une obligation de reclassement portant sur l'ensemble des services de l'Etat dans l'académie. Pour aller en ce sens, vous avez suivi les conclusions de notre collègue Alexandre Lallet qui vous avait invité à appliquer le principe « *recruteur – reclasseur* » et, à cette fin, à prendre vos distances avec la décision *T...* précitée.

Il s'agit aujourd'hui de savoir s'il existe aussi un principe « *recruteur – payeur* ». Tel nous paraît bien être le cas.

Les textes, nous vous l'avons dit, confient à l'établissement support du GRETA le soin de recruter et de rémunérer les personnels contractuels. Même si aucune disposition expresse n'existe en ce sens, il est logique d'en déduire qu'il revient à ce même établissement support, d'une part, de prendre, le cas échéant, les mesures d'éviction concernant ces personnels, et d'autre part, de supporter les conséquences financières d'éventuelles fautes de gestion.

Certes, il convient de tenir compte de l'absence de personnalité morale des GRETA, laquelle exclut qu'ils puissent être condamnés à verser une indemnité par une décision de justice. Dans une décision du 22 février 2012, *Bourdin* (n° 340474), vous avez ainsi jugé qu'un justiciable n'était pas recevable à présenter des conclusions indemnitaires à l'encontre d'un GRETA, dépourvu de la personnalité juridique.

Mais l'absence de personnalité morale des GRETA ne fait pas obstacle à ce que l'établissement support désigné par la convention constitutive puisse voir engager sa responsabilité à raison des fautes de gestion qu'il aurait commises. Il est, quant à lui, bien doté de la personnalité morale et il dispose, en sa qualité d'établissement support, du budget annexe alimenté par les ressources du GRETA, ainsi que d'un accès au fonds de mutualisation institué au sein de l'académie pour faire face à ce type d'aléas.

Nous pensons donc que, en pareille configuration, la demande d'indemnisation doit être adressée au chef de l'établissement support, en sa qualité d'autorité de recrutement et de gestion des personnels contractuels du GRETA. Et si indemnisation il doit y avoir, elle ne peut être mise à la charge, par les juridictions administratives, que de l'établissement support du GRETA en vue de donner lieu à un prélèvement du budget annexe qu'il tient à ce titre.

Nous vous invitons donc à abandonner le parti pris, de manière incidente, dans vos décisions *T...* et *S...*, et à retenir que les personnels contractuels employés dans le cadre des GRETA sont des agents de l'établissement support de celui-ci. En revanche, vous pourrez maintenir le principe, également posé par ces précédents, voulant que les personnels des GRETA sont recrutés dans les conditions prévues par la loi du 11 janvier 1984 et, partant, soumis aux dispositions du décret du 17 janvier 1986. Tel est en effet ce qui résulte de l'article 17 du décret susmentionné du 24 mars 1993, lequel se réfère expressément aux conditions de recrutement instituées par la loi du 11 janvier

1984. Et s'agissant d'établissements publics locaux d'enseignement placés sous la tutelle de l'Etat, cette conséquence n'a rien que de très naturel, dès lors que le décret du 17 janvier 1986 est également applicable aux agents contractuels qu'ils recrutent. Vous avez d'ailleurs d'ores et déjà appliqué ce texte aux personnels contractuels des établissements publics locaux d'enseignement agricole (6 août 2008, *ministre c. C...*, n° 303541 ; 15 juin 2012, *Etablissement public local de l'enseignement agricole de Lavaur*, n° 335398, Rec., T. p. 824).

Nous vous proposons donc d'accueillir le moyen d'erreur de droit dont vous êtes saisis et d'annuler l'arrêt attaqué. En condamnant l'Etat à indemniser M. M..., alors que seul l'établissement support du GRETA pouvait l'être, la cour nous semble s'être effectivement fourvoyée.

Vous pourrez alors renvoyer l'affaire à la cour à laquelle il reviendra de prendre parti sur une question délicate : il est constant, en effet, que, en l'espèce, la mesure d'éviction illégale qui est à l'origine du préjudice dont le requérant demande l'indemnisation a été prise par le recteur d'académie, et non par le chef de l'établissement support.

Il s'ajoute donc, à l'illégalité de cette mesure sur le fond, constatée par un jugement devenu définitif, un vice d'incompétence qui n'est, lui, imputable qu'au recteur. Dans l'interprétation des textes que nous vous avons proposé de retenir, en effet, ce dernier aurait dû transmettre la demande de M. M... au chef de l'établissement support pour qu'il y statue. Il est acquis qu'il ne l'a pas fait et, à ce titre, peut-être, la responsabilité de l'Etat est susceptible d'être engagée. Mais tel n'est pas le terrain qu'a retenu la cour de telle sorte que cette particularité du litige ne doit pas, à notre avis, vous dissuader d'annuler l'arrêt attaqué.

Si vous nous suivez, le pourvoi incident que M. M... a formé contre le même arrêt n'aura plus d'objet et vous pourrez juger qu'il n'y a pas lieu d'y statuer (6 février 2013, *Centre hospitalier de Châteauroux*, n° 344188, Rec., T. p. 777) et rejeter les conclusions qu'il a présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est le sens de nos conclusions.