

L'OUVERTURE DE DROIT AUX ALLOCATIONS DE RETOUR À L'EMPLOI

PRINCIPE

Conformément aux dispositions de l'article L. 5424-1 du Code du travail, les agents contractuels ont droit à un revenu de remplacement, qui leur est attribué dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités qu'aux salariés du secteur privé.

Les principales conditions du bénéfice des allocations de retour à l'emploi, définies par la convention chômage et précisées par des accords d'application sont :

- l'inscription comme demandeur d'emploi (ou accomplir une action de formation inscrite dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi) et renouveler son inscription tous les mois par le biais de la déclaration de situation mensuelle (obligation de « pointage ») ;
- la recherche effective et permanente d'un emploi ;
- ne pas avoir atteint l'âge normal de départ à la retraite ;
- être physiquement apte ;
- ne pas avoir quitté volontairement son emploi.

Article 4 du règlement annexé à la convention du 19 novembre 2009 relative à l'indemnisation du chômage

L'APPRÉCIATION DE LA PERTE INVOLONTAIRE D'EMPLOI

La perte involontaire d'emploi est une condition indispensable à l'ouverture de droit aux allocations de retour à l'emploi.

Les principaux cas de perte involontaire d'emploi sont précisés dans l'accord d'application numéro 14 et par la jurisprudence de la cour de cassation.

Cependant, les spécificités de la fonction publique ont conduit le juge administratif à avoir une interprétation différente de la cour de cassation sur certains points et à encadrer les cas de perte involontaire d'emploi.

LES CAS DE PERTE VOLONTAIRE D'EMPLOI

La perte volontaire d'un emploi empêche l'ouverture du droit aux allocations de retour à l'emploi. La perte volontaire d'emploi peut résulter d'une volonté explicite de l'agent au travers d'une rupture unilatérale des liens qui le lie avec l'employeur ou le refus de reconduire ces liens.

LA DÉMISSION NON RECONNUE COMME LÉGITIME

La démission est une perte volontaire d'emploi puisque l'agent décide unilatéralement de rompre son lien avec son employeur.

L'abandon de poste

L'agent licencié pour abandon de poste ne peut pas prétendre aux allocations de retour à l'emploi.

Le conseil d'État considère, en effet, que l'agent licencié du fait de son abandon de poste ne peut être regardé comme ayant été involontairement privé d'emploi au sens des dispositions du code du travail et ne peut donc pas bénéficier du revenu de remplacement qu'elles instituent.

CAA Bordeaux, 31 décembre 2004, n° 01BX02079
CE, 14 décembre 2005, n° 257487

Le refus de renouvellement du fait de l'agent sans motif légitime

Lorsque l'employeur public propose le renouvellement de son contrat, l'agent contractuel dispose d'un délai de huit jours pour faire connaître son acceptation ou son refus.

En cas de non-réponse dans le délai de huit jours suivants la proposition de renouvellement, l'agent contractuel concerné est présumé renoncer à l'emploi proposé.

Article 45 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986
Article 38 du décret n° 88-145 du 15 février 1988
Article 41 du décret n° 91-155 du 6 février 1991

L'agent contractuel peut également explicitement refuser le renouvellement de son contrat.

Les agents contractuels qui refusent le renouvellement de leur engagement proposé par leur employeur public n'ont pas le droit au versement des allocations de retour à l'emploi.

En effet, le conseil d'État considère que « l'agent [...] qui refuse le renouvellement de son contrat de travail, ne peut être regardé comme involontairement privé d'emploi. »

Le juge reconnaît donc que l'employeur public en auto-assurance peut légitimement refuser d'indemniser un agent contractuel qui n'a pas accepté la proposition de renouvellement de son contrat.

CE, 13 janvier 2003, n° 229251
CAA de Nancy, 17 juin 2004, n° 03NC00106

La mise à la retraite par limite d'âge

Circulaire DGEFP/DGAFP/DGCL/DGOS/Direction du budget du 21 février 2011 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public

LES CAS DE PERTE INVOLONTAIRE D'EMPLOI

La perte involontaire d'emploi permet l'ouverture du droit au versement des allocations de retour à l'emploi.

LA DÉMISSION LÉGITIME

Certains cas de démission considérés comme légitimes, n'empêchent pas le versement des allocations de retour à l'emploi.

Ces cas sont énumérés dans l'accord d'application n° 14 du règlement général annexé et complétés par la jurisprudence.

Les démissions légitimes pour raisons familiales

Sont considérées comme légitimes :

- la démission à la suite du changement de résidence du conjoint pour occuper un nouvel emploi ;
- la démission d'un agent contractuel pour suivre son conjoint n'est considérée comme légitime que si le changement de résidence du conjoint est durable et motivé par des raisons autres que les convenances personnelles ;
- la démission d'un agent contractuel pour suivre son conjoint qui, admis à la retraite, avait décidé de changer de résidence ne sera pas considérée comme légitime.

Cour administrative d'appel de Paris, n° 03PA03408, 27 mars 2006

Exemple

Un agent contractuel d'une commune qui démissionne pour suivre son mari recruté par une société privée basée dans une autre commune assez éloignée sera considéré comme légitime y compris dans la circonstance où son mari est mis, par son nouvel employeur, à disposition d'une société d'économie mixte locale sise dans ladite commune pour une durée indéterminée ; la mise à disposition pouvant prendre fin à tout moment.

Cour administrative d'appel de Versailles, n° 08VE03085, 1^{er} mars 2009

- la démission en vue d'un prochain mariage ou conclusion d'un pacte civil de solidarité entraînant un changement du lieu de résidence.

Dans ce cas, le délai entre la démission et le mariage ou la conclusion du PACS doit être inférieure à 2 mois.

- la démission à la suite du changement de résidence des parents du salarié âgé de moins de 18 ans ou de la personne qui exerce la « puissance » parentale.

Les démissions légitimes pour des raisons autres que familiales

Sont considérées comme légitimes :

- la démission intervenue pour cause de non-paiement des salaires pour des périodes de service effectuées ;
- la démission intervenue à la suite d'un acte susceptible d'être délictueux dont l'agent déclare avoir été victime à l'occasion de l'exécution du service ;
- la démission intervenue pour cause de changement de résidence justifié par une situation où le salarié est victime de violences conjugales ;
- la démission suivie d'une période d'affiliation d'au moins 91 jours ou 455 heures ;

■ le salarié qui quitte son emploi pour conclure un ou plusieurs contrats de volontariat de solidarité internationale pour une ou plusieurs missions de volontariat de solidarité internationale ou un contrat de volontariat associatif pour une ou plusieurs missions de volontariat associatif d'une durée continue minimale d'un an. Cette disposition s'applique également lorsque la mission a été interrompue avant l'expiration de la durée minimale continue d'un an d'engagement prévue initialement par le contrat de volontariat de solidarité internationale.

En tout état de cause, l'appréciation, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, des motifs permettant d'assimiler certains cas de démission à des pertes involontaires d'emploi, appartient à l'autorité administrative éventuellement redevable des allocations de retour à l'emploi.

Cours administrative d'appel de Versailles, n° 08VE03085, 1^{er} mars 2009

LE RÉEXAMEN DES DROITS À ALLOCATIONS DE RETOUR À L'EMPLOI

L'agent démissionnaire qui n'a pas de droit au versement des allocations de retour à l'emploi peut demander le réexamen de sa situation après 121 jours sans emploi.

Des allocations chômage pourront alors lui être attribuées à compter de son 5^e mois de chômage (à compter du 122^e jour), à condition qu'il remplisse pendant les 4 mois considérés la condition de recherche permanente et effective d'emploi.

Règlement annexé à la convention du 19 novembre 2009 relative à l'indemnisation du chômage

La décision d'ouverture des droits aux allocations de retour à l'emploi à la suite du réexamen des 121 jours doit faire l'objet d'une décision motivée.

LE REFUS DE RENOUVELLEMENT DE L'EMPLOYEUR – LA FIN DU CONTRAT

Lorsque le contrat arrive à son terme et que l'employeur refuse son renouvellement quel qu'en soit le motif - motifs liés à l'application de la réglementation, motifs liés à la manière de servir, motifs liés à l'extinction du besoin -, il s'agit d'un cas de perte involontaire d'emploi ouvrant droit au bénéfice des allocations chômage.

Circulaire DGEFP/DGAFP/DGCL/DGOS/Direction du budget du 21 février 2011 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public

LE REFUS DE RENOUVELLEMENT LÉGITIME DE L'AGENT

Lorsque l'employeur public propose le renouvellement de son contrat, l'agent contractuel dispose d'un délai de huit jours pour faire connaître son acceptation ou son refus.

En cas de non-réponse dans le délai de huit jours suivants la proposition de renouvellement, l'agent contractuel concerné est présumé renoncer à l'emploi proposé.

L'agent contractuel peut également explicitement refuser le renouvellement de son contrat.

Les agents contractuels qui refusent le renouvellement de leur engagement proposé par leur employeur public n'ont pas le droit au versement des allocations de retour à l'emploi.

En effet, le Conseil d'État considère que « l'agent [...] qui refuse le renouvellement de son contrat de travail, ne peut être regardé comme involontairement privé d'emploi ».

Le refus de renouvellement peut cependant ouvrir droit aux allocations de retour à l'emploi, lorsque ce dernier est qualifié de légitime.

Cependant, le Conseil d'État considère que « l'agent [...] qui refuse le renouvellement de son contrat de travail, ne peut être regardé comme involontairement privé d'emploi, à moins que ce refus soit fondé sur un motif légitime ».

La haute juridiction précise qu'un motif légitime « *peut être lié notamment à des considérations d'ordre personnel ou au fait que le contrat a été modifié de façon substantielle sans justification de l'employeur* » .

CE, 13 janvier 2003, n° 229251

Il appartient à l'employeur public d'examiner les motifs de ce refus préalablement à sa prise de décision d'attribution ou de rejet de l'allocation de retour à l'emploi. Un tel motif peut être lié notamment à des considérations d'ordre personnel ou au fait que le contrat a été modifié de façon substantielle sans justification de l'employeur.

Circulaire DGEFP/DGAFF/DGCL/DGOS/Direction du budget du 21 février 2011 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public

LE REFUS DE RENOUVELLEMENT LÉGITIME LIÉ À DES CONSIDÉRATIONS D'ORDRE PERSONNEL

En l'absence de précision, le refus de renouvellement de contrat sera légitimé par des considérations d'ordre personnel au moins dans les mêmes cas que pour la légitimation de la démission.

Le refus de renouvellement de contrat sera donc légitime :

- à la suite du changement de résidence du conjoint pour occuper un nouvel emploi ;
- en vue d'un prochain mariage ou conclusion d'un pacte civil de solidarité entraînant un changement du lieu de résidence ;
- à la suite du changement de résidence des parents du salarié âgé de moins de 18 ans ou de la personne qui exerce la « puissance » parentale.

Cependant, les mauvaises relations contractuelles de l'agent avec son employeur ne constituent pas un motif légitime de refus de renouvellement.

Circulaire 07 juillet 2003 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public

Les difficultés d'exécution des précédents contrats, notamment liées au paiement des heures effectuées constituent un motif légitime de refus de renouvellement de contrat.

CAA, 27 mai 2004, n° 03NT01048

LE REFUS DE RENOUVELLEMENT LÉGITIME LIÉ À DES MODIFICATIONS SUBSTANTIELLES DU CONTRAT

Le refus de renouvellement de contrat sera également légitime et ouvrira droit aux allocations de retour à l'emploi lorsque la proposition de renouvellement modifie certaines conditions substantielles du contrat initial.

Ces modifications peuvent toucher à la rémunération, à la quotité de travail, à la durée du contrat, au niveau hiérarchique et aux responsabilités prévues par le nouveau contrat proposé à l'agent.

Lorsqu'un agent contractuel, parvenu au terme de son contrat, refuse un nouveau contrat parce que celui-ci diffère substantiellement du précédent, la décision de non renouvellement du contrat que prend l'administration ne peut s'analyser comme la simple satisfaction donnée à une renonciation exprimée par l'agent lui-même.

CE, n° 232367, 22 novembre 2002

La rémunération

L'administration doit faire une proposition de renouvellement acceptable à son agent au regard du montant de sa rémunération.

La proposition de rémunération inférieure de moitié au niveau de la rémunération est une modification substantielle du contrat de travail et constitue un motif légitime de refus de renouvellement de contrat.

CE, 28 octobre 1994, BOUGON

L'augmentation de 21 à 26 heures de la durée hebdomadaire de travail de l'agent sans majoration proportionnelle de son salaire ; revêt un caractère substantiel. L'agent qui refuse ce contrat ne refuse pas le renouvellement de son précédent contrat mais le nouveau contrat qui lui est proposé.

CE, n° 232367, 22 novembre 2002

La quotité de travail

La réduction importante du temps de travail est une modification substantielle du contrat de travail et constitue un motif légitime de refus de renouvellement de contrat. L'agent qui refuse le renouvellement de son contrat sur ce motif doit être regardé comme involontairement privé d'emploi et peut donc bénéficier des allocations de retour à l'emploi.

CAA, 27 mai 2004, n° 03NT01048

La proposition d'un emploi à trois quart de temps après un contrat à plein temps est une modification substantielle du contrat de travail et constitue un motif légitime de refus de renouvellement de contrat.

CE, 7 mars 1993, Mlle Pollard

La proposition de renouvellement de contrat à mi-temps après un contrat à temps plein est une modification substantielle du contrat de travail et constitue un motif légitime de refus de renouvellement de contrat.

CE, 8 janvier 1993, Centre de cure médicale de Vihiers c/Mme Martinot

La nature des fonctions

La nature des fonctions proposées dans le nouveau contrat doit être comparable à celle des contrats antérieurs par le niveau de responsabilité et la nature des tâches exercées.

Circulaire du 7 juillet 2003 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public

La durée du contrat

La durée du contrat proposé ne doit pas revêtir un caractère abusif.

initial sauf si cette nouvelle durée correspond à un besoin particulier ou si le contrat ne peut être légalement reconduit pour la même durée que le contrat initial.

La proposition de renouvellement de 3 mois ne correspondant pas à un besoin particulier mais permettant seulement d'atteindre la durée d'affiliation auprès du régime d'assurance chômage aboutissant à faire supporter la charge de l'indemnisation par Pôle Emploi et non par l'employeur est une modification substantielle du contrat.

CE, 13 janvier 2003, n° 229251

La proposition d'un emploi d'une durée de 3 mois après un contrat d'un an sans motif particulier est une modification substantielle du contrat.

CE, 7 mars 1993, Mlle Pollard

L'employeur public est donc seul compétent, sous le contrôle du juge administratif, pour apprécier le caractère éventuellement légitime du refus de renouvellement de son engagement et pour refuser d'indemniser un ancien agent qui refuse la proposition sérieuse de renouvellement de son contrat à durée déterminée.

LA PERTE D'EMPLOI – LE LICENCIEMENT

Tous les cas de licenciement ouvrent droit au bénéfice des allocations de retour à l'emploi.

Circulaire DGEFP/DGAFP/DGCL/DGOS/Direction du budget du 21 février 2011 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public

La suppression d'emploi

Le licenciement dans l'intérêt du service

La perte d'emploi des agents contractuels peut résulter de la suppression de l'emploi qu'ils occupent par l'autorité compétente.

La suppression d'emploi peut intervenir dans l'intérêt du service, pour des motifs économiques, ou lors de la réorganisation de services.

Cependant, dans un arrêt plus récent, le juge administratif a érigé en principe général, le droit au reclassement des agents contractuel licencié à la suite de la suppression de leur emploi.

Le conseil d'État considère en effet qu'il résulte d'un principe général du droit que lorsqu'elle supprime l'emploi d'un agent bénéficiaire d'un contrat à durée indéterminée, l'autorité administrative doit le reclasser et ne peut le licencier que si le reclassement s'avère impossible ou si l'agent refuse le reclassement qui lui est proposé.

CE, 30 mars 2010, n° 08MA01641

La fin du motif de recrutement

La perte d'emploi peut également être le résultat de l'extinction du motif qui a présidé au recrutement de l'agent contractuel.

Ainsi, un agent recruté pour le remplacement d'un fonctionnaire indisponible qui reprend ses fonctions avant le terme prévisible de son indisponibilité pourra être licencié.

Si l'employeur public n'est pas tenu à une obligation de reclassement équivalente à celle dont il est chargé lorsqu'un agent contractuel est déclaré inapte à ses fonctions, il devra tenter de proposer un poste correspondant aux fonctions pour lesquelles l'agent a été recruté.

À la suite de la mise au concours du poste occupé par l'agent contractuel et de l'admission de la lauréate appelée normalement à pourvoir cet emploi permanent, l'employeur public, qui ne disposait d'aucun emploi vacant correspondant aux fonctions pour lesquelles la requérante avait été recrutée, ne pouvait plus continuer l'exécution du contrat conclu avec cette dernière. La décision de mettre fin à ce contrat en cours d'exécution, imposée par l'intérêt du service, est légale, alors même que ledit contrat se présentait sous la forme d'une convention à durée indéterminée.

CAA Bordeaux, 19 mars 2007, n° 05BX01454

Le licenciement pour inaptitude physique

Le licenciement pour inaptitude physique ne fait pas par principe obstacle au versement des allocations de retour à l'emploi.

Cependant, l'une des autres conditions de versement des allocations de retour à l'emploi l'aptitude au travail.

Cette aptitude au travail est vérifiée par Pôle Emploi par le médecin de main d'œuvre.

Réponse ministérielle publiée au JO AN n° 51197 du 8 février 2005

Circulaire DGEFP/DGAFP/DGCL/DGOS/Direction du budget du 21 février 2011 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public

Le licenciement pour insuffisance professionnelle

Le licenciement intervenant à titre de sanction disciplinaire

Le licenciement en raison d'une des pertes de condition de nomination entraînant la radiation

L'impossible réintégration à l'issue de certains congés

Les agents contractuels physiquement aptes, qui, dans l'intérêt du service, ne peuvent être réintégrés à l'issue de certains congés sont licenciés.

Sont concernés :

- les congés maladie, grave maladie, accident du travail, maternité, paternité, adoption, rémunéré ou non ;
- les congés pour élever un enfant de moins de 8 ans, pour suivre son conjoint ;
- le congé parental ;
- le congé pour raison de famille ;
- les congés pour convenances personnelles, pour la création ou la reprise d'entreprise, pour formations professionnelles ;
- les congés pour l'exécution du service national ou pour l'exercice d'une activité dans la réserve opérationnelle ;
- le congé mobilité.

Les agents ainsi licenciés disposent d'une priorité de réemploi sur un emploi équivalent.

Article 32 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986

Article 33 du décret n° 88-145 du 15 février 1988

Article 30 du décret n° 91-155 du 6 février 1991

L'existence de cette priorité ne fait pas obstacle à ce que l'agent s'inscrive comme demandeur d'emploi et bénéficie des allocations de retour à l'emploi auxquelles il peut prétendre.

La Cour administrative d'appel de Paris a considéré que la non réintégration par l'administration, à l'issue d'un congé pour convenances personnelles, faute de poste vacant, ouvre droit au bénéfice de l'allocation chômage.

CAA, Paris, 23 juin 2005, n° 01PA01214

La charge du versement des allocations de retour à l'emploi

S'agissant de l'identification du débiteur du versement de l'allocation de retour à l'emploi de l'agent qui ne peut être réintégré à l'issue du congé mobilité et du congé pour convenances personnelles, il convient de se reporter aux règles régissant la disponibilité des fonctionnaires.

Circulaire DGEFP/DGAFP/DGCL/DGOS/Direction du budget du 21 février 2011 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public

Impossibilité de réemploi au terme du congé de l'agent qui n'a pas travaillé durant son congé pour convenances personnelles

Dans ce cas, c'est à l'employeur qui ne peut réintégrer l'agent qu'incombe la charge de l'indemnisation de l'allocation de retour à l'emploi.

La période de congé pour convenance personnelle est alors assimilée à une période de « *suspension du contrat de travail* » privative de rémunération, qui est considérée comme période d'affiliation et doit être prise en compte à ce titre.

Article 3 du règlement général annexé à la convention chômage

Impossibilité de réemploi au terme du congé de l'agent qui a travaillé durant son congé pour convenances personnelles ou qui a bénéficié d'un congé de mobilité

Dans ces cas, afin d'identifier le débiteur des allocations de retour à l'emploi, lorsqu'un agent a été employé par une pluralité d'employeurs publics – notamment dans le cas du congé mobilité - et/ou privés, il est fait application des dispositions des articles R. 5424-2 et suivants du Code du travail.

Celles-ci prévoient que la charge de l'indemnisation revient à celui des employeurs ou au régime d'assurance qui a employé le plus longtemps l'agent sur la période de référence. En cas d'égalité de durée d'emploi, la charge de l'indemnisation incombe à l'employeur auquel l'intéressé a été lié par le dernier contrat de travail.

La période de congé pour convenance personnelle est alors assimilée à une période de « *suspension du contrat de travail* » privative de rémunération, qui est considérée comme période d'affiliation et doit être prise en compte à ce titre.

Circulaire DGEFP/DGAFP/DGCL/DGOS/Direction du budget du 21 février 2011 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public

La mise à la retraite pour invalidité d'office

L'APPRÉCIATION DE LA PERTE D'EMPLOI DES AGENTS CONTRACTUELS :
RÉCAPITULATIF

| Situations | | Ouverture de droit aux ARE |
|--|--|--|
| Démission | Légitime : <ul style="list-style-type: none"> ■ La démission à la suite du changement de résidence du conjoint pour occuper un nouvel emploi. ■ La démission en vue d'un prochain mariage ou conclusion d'un pacte civil de solidarité entraînant un changement du lieu de résidence. ■ Neutralisée par une période de travail d'au moins 91 jours ou 455 heures suivie d'une perte involontaire d'emploi | Oui |
| | Examen du dossier par l'employeur après 121 jours | Oui, sous réserve d'efforts de reclassement appréciés de manière discrétionnaire par l'employeur public sous le contrôle du juge administratif |
| | Non légitime | Non |
| Licenciement | Abandon de poste | Non |
| | Autres cas | Oui |
| Refus de renouvellement | Refus de renouvellement de la part de l'agent non légitime | Non |
| | Refus de renouvellement légitime : <ul style="list-style-type: none"> ■ à la suite du changement de résidence du conjoint pour occuper un nouvel emploi. ■ en vue d'un prochain mariage ou conclusion d'un pacte civil de solidarité entraînant un changement du lieu de résidence. ■ neutralisée par une période de travail d'au moins 91 jours ou 455 heures suivie d'une perte involontaire d'emploi ■ modification substantielle de l'acte de recrutement | Oui |
| | Refus de renouvellement du contrat de la part de l'employeur | |
| Absence de réintégration à l'issue de certains congés | <p>Les congés maladie, grave maladie, accident du travail, maternité, paternité, adoption, rémunéré ou non</p> <p>Les congés pour élever un enfant de moins de 8 ans, pour suivre son conjoint</p> <p>Le congé parental</p> <p>Le congé pour raison de famille</p> <p>Les congés pour convenances personnelles, pour la création ou la reprise d'entreprise, pour formations professionnelles</p> <p>Les congés pour l'exécution du service national ou pour l'exercice d'une activité dans la réserve opérationnelle</p> <p>Le congé mobilité</p> | Oui |

