

**Conclusions de Catherine Laporte**  
**Rapporteur public de la 5ème chambre du Tribunal administratif de Toulouse**

**Fonction publique**  
Exception d'inconstitutionnalité - Liberté syndicale –  
Licenciement - Chambres consulaires

**Affaire : n°1601373– M. X**

Audience du 11 janvier 2019

Lecture du 25 janvier 2019

M. X était un agent titulaire des chambres de commerce et d'industrie (CCI), employé en dernier lieu par la CCI Y qui l'a mis à disposition de la CCI Z pour exercer les fonctions de responsable « Appui aux entreprises et aux territoires ».

Par des délibérations du 24 juin 2015 et du 21 septembre 2015, la CCI Z et la CCI Y ont respectivement décidé de supprimer son poste, pour des raisons budgétaires.

M. X a été licencié à compter du 29 mars 2016 par une décision du 25 janvier 2016 dont il vous demande l'annulation.

**1. Par un mémoire distinct, l'UNSA – Chambres de commerce et d'industrie est venu au soutien de la requête de M. X.**

(...)

**2. Le litige pose la question de la protection des salariés investis d'un mandat syndical.**

a- L'exigence constitutionnelle de protection des élus syndicaux découle des alinéas 6 et 8 du préambule de la constitution du 27 octobre 1946. Il apparaît en effet que, pour que le droit syndical et le principe de participation aient quelque effectivité dans les entreprises, les représentants des salariés doivent bénéficier d'une protection particulière.

*Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, Loi portant amnistie*

b- Pour les salariés relevant du droit privé, le licenciement d'un salarié protégé doit être autorisé par l'inspecteur du travail, y compris lorsque le licenciement est décidé pour raisons économiques.

L'obligation de reclassement qui s'impose dans le cas de licenciement économique est particulièrement contrôlée par l'administration lorsqu'est en cause le licenciement d'un salarié protégé : le reclassement du salarié est de nature à permettre la poursuite des fonctions représentatives et le respect par l'employeur de cette obligation de reclassement montre que la procédure est sans lien avec l'exercice du mandat.

*Voir sur ce dernier point les conclusions de P. Dondoux sur la décision de section du Conseil d'Etat du 18 février 1977, Abellan, n° 95354.*

L'administration, sous le contrôle du juge, vérifie si les postes proposés par l'employeur reflètent une recherche effective et sérieuse de reclassement, compte-tenu des possibilités existantes et des motifs de refus éventuellement avancés par le salarié.

c- S'agissant des fonctionnaires, le législateur n'a pas prévu de protection similaire à celles des salariés du privé.

Mais compte tenu du caractère protecteur du statut de la fonction publique, le Conseil Constitutionnel a validé cette approche.

*Décision n° 2011-134 QPC du 17 juin 2011 - Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT et autres.*

Le statut prévoit en effet une obligation de reclassement pour les agents dont le poste est supprimé ou qui sont atteints d'une incapacité physique à leurs fonctions.

L'obligation de reclassement implique alors que les postes équivalents qui se libèrent soient proposés à l'agent, et s'ils ne sont pas complètement équivalents, que l'on propose à l'agent les formations lui permettant de s'y adapter. L'administration ne peut licencier que s'il n'y a pas de poste équivalent disponible ou si l'agent a refusé des propositions qui étaient adaptées.

d- La situation des agents des CCI avant la modification de leur statut est intermédiaire

Rappelons tout d'abord que les agents des CCI, s'ils sont des agents publics, ne sont pas des fonctionnaires. Ni le droit du travail, ni le statut général des fonctionnaires ne leur sont applicables. Ils sont régis par la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952, relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, de commerce et des métiers, laquelle a confié aux commissions paritaires l'édiction de ce statut.

Le licenciement d'un agent investi d'un mandat syndical est soumis, en vertu de l'article 33 bis des statuts, à la consultation préalable de la commission paritaire, ainsi qu'à l'avis conforme du ministre de tutelle. L'article 35-1 de ces statuts prévoit une obligation de reclassement au bénéfice des agents dont le poste est supprimé qui s'applique non seulement dans la phase qui précède la décision de licenciement, mais également après.

Elle se traduit notamment par l'obligation pour la CCI concernée de proposer des postes correspondant aux qualifications de l'agent, tant sur des emplois équivalents que sur ceux d'un rang hiérarchique inférieur. Elle comporte l'interdiction pour la CCI concernée de recruter sur des postes similaires aux postes supprimés pendant 18 mois et lui impose de donner priorité lors des recrutements ultérieurs aux agents licenciés. Le juge administratif exerce un contrôle poussé du respect de cette obligation.

*Voir par exemple la décision CE 01-08-2013, n° 357852, B. M. Dufils*

e- Ce dispositions protectrices ont été toutefois grandement allégées entre le 1<sup>er</sup> avril et le 30 septembre 2015, période pendant laquelle une procédure dérogatoire a été mise en place, afin de faciliter la restructuration des chambres consulaires qui impliquait de nombreuses suppressions de postes dans l'ensemble du réseau.

L'article 33bis n'a pas été modifié.

En revanche, la décision du 9 décembre 2014 de la Commission paritaire nationale des chambres

de commerce et d'industrie publiée au JO du 16 janvier 2015 a modifié l'article 35-1, notamment en ce qui concerne l'obligation de reclassement des agents dont le poste est supprimé.

Cette obligation prend désormais fin à la date de notification du licenciement. Elle est remplie lorsque la CCI fait parvenir à l'agent concerné les offres de postes vacants dans le réseau, celui-ci devant alors candidater sur ces postes. Il bénéficie d'une priorité sur les postes des CCI territoriales rattachées à la même CCI employeur.

f- C'est en application de ces dispositions dérogatoires et limitées dans le temps que M. X a été licencié.

Il fait valoir que, ce faisant, l'exigence constitutionnelle de protection des salariés investis de mandat syndical a été méconnue.

En principe, le juge administratif ne contrôle pas la constitutionnalité d'un acte administratif lorsqu'une loi s'interpose entre la constitution et le règlement et, selon la formule consacrée, « fait écran ». Toutefois, le Conseil d'Etat a réservé le cas où la loi, tout en renvoyant à l'autorité réglementaire le soin de définir certaines règles, ne contient en elle-même aucune règle de fond. C'est la théorie de l'écran transparent, qui permet au juge administratif de vérifier la conformité aux normes constitutionnelles du règlement administratif.

*Voir CE 17 mai 1991, n° 100436, Quentin.*

En l'espèce, la loi de 1952 a renvoyé aux commissions paritaires le soin de définir le statut des agents administratifs titulaires des chambres consulaires sans en fixer ni les principes ni le contenu. Vous pourrez donc considérer qu'elle ne fait pas obstacle à ce que vous examiniez la conformité à la Constitution de l'article 35-1 du statut issu de la décision de la Commission paritaire nationale du 9 décembre 2014.

Et compte tenu du tableau que nous avons dressé des protections assurées aux délégués syndicaux dans le cadre du droit privé, de la fonction publique et du droit commun du statut des personnels des chambres consulaires, il nous semble que la rédaction dérogatoire et temporaire de l'article 35-1 pendant la période du 1<sup>er</sup> avril au 31 décembre 2015 ne permet pas d'assurer cette protection aux agents investis d'un mandat syndical, par le biais de l'obligation de reclassement.

Il est vrai que demeure la nécessité d'un avis conforme du ministre de tutelle. Mais cette procédure ne nous paraît pas l'équivalent de l'autorisation donnée par l'inspecteur du travail. L'avis peut être acquis par simple silence gardé sur la demande de la CCI employeur. Et surtout, il n'y a pas de procédure contradictoire, à la différence de l'autorisation donnée par l'inspecteur du travail, qui procède à une enquête contradictoire en vertu de l'article R.2421-4 du code du travail. Aussi, la soumission à l'avis conforme du ministre ne nous paraît pas contrebalancer suffisamment la disparition de la protection que constituait l'obligation de reclassement dans sa rédaction antérieure.

Dans ces conditions, la procédure de licenciement prévue pendant la période dérogatoire nous paraît contraire à l'exigence constitutionnelle résultant des alinéas 6 et 8 du préambule de la Constitution.

Vous pourrez néanmoins hésiter à en tirer la conclusion que le licenciement de M. X encourt l'annulation. Car la CCI, même si elle s'est située dans le cadre de l'article 35-1 dans sa version transitoire, a engagé de réelles démarches de reclassement. En effet, non seulement elle a,

comme elle le devait, transmis à l'intéressé les offres du réseau et diffusé au sein de celui-ci son CV, mais elle a aussi financé au bénéfice du requérant, une formation aux réseaux sociaux et une prestation d'outplacement. Vous pourriez ainsi considérer que, même dans le cadre de la procédure plus exigeante qui prévalait auparavant, la CCI n'aurait pu davantage proposer un poste de reclassement à l'intéressé. Ce qui vous conduirait à rejeter la requête, aucun des autres moyens n'étant susceptible de prospérer.

Nous vous proposons toutefois l'annulation de la décision contestée en prenant en compte deux éléments :

- Les chambres consulaires constituant un réseau, le reclassement doit s'opérer dans l'ensemble de celui-ci.
- L'obligation de reclassement implique que, dès lors qu'existent des postes vacants correspondant aux qualifications de l'agent, ceux-ci lui soient proposés.

Or, rien n'est dit par la CCI sur l'existence ou l'absence de postes vacants pendant la procédure de licenciement de M. X, postes qui auraient alors dus lui être proposés.

**3. Si vous ne nous suiviez pas, vous devriez rejeter la requête dans toutes ses conclusions.**

a- S'agissant des moyens de légalité externe,

Soit ils ne sont pas fondés, soit vous pourrez les neutraliser par application de la jurisprudence dite Danthony, dans la mesure où ils n'ont pas privé l'intéressé d'une garantie ni exercé d'influence sur le sens de la décision contestée.

*Voir CE Section 23-12-2011, n°335477, A, Danthony et autres*

b- Et sur le fond, la décision est légalement justifiée par la suppression du poste de M. X.

Le licenciement résulte de la suppression du poste de M. X, laquelle est motivée par la baisse des ressources fiscales et la concentration des moyens humains sur les équipes intervenant sur le terrain.

De tels motifs sont bien légalement de nature à justifier le licenciement du requérant. La baisse significative des ressources de la CCI Z est attestée par les pièces du dossier, de même que la suppression d'autres postes antérieurement à celui de M. X. Et le fait que les missions de son service aient été réparties autrement au sein de la CCI ne démontre pas l'inexistence de la justification avancée.

**4. Mais, si vous nous suivez, vous annulerez la décision de licenciement de M. X.**

L'annulation de la décision de licenciement du 25 janvier 2016 implique nécessairement que l'intéressé soit réintégré dans les effectifs de la chambre de commerce et d'industrie Y sur un poste correspondant à ses qualifications avec effet au 29 mars 2016. Vous enjoindrez au Président de la CCI Y d'y procéder dans un délai de 2 mois à compter de la notification de votre jugement.