

Les personnels contractuels des Greta ne sont pas des agents de l'État (Conseil d'État)

9-12 minutes

Cet été, le Conseil d'État (24 juillet 2019, req. n° [417984](#)) a opéré un revirement de jurisprudence en considérant que les agents contractuels des Greta ne sont pas des agents de l'État mais des agents de droit public de l'établissement scolaire support. Une conséquence est que l'indemnisation des fautes imputables à l'administration lors de la conclusion, de la mise en œuvre ou de la rupture du contrat incombe à l'établissement scolaire support. Antony Taillefait, professeur de droit public (1), analyse pour AEF info les ressorts de la décision.



© Jastrow

La condition juridique des personnels des Greta. Cette condition a souvent été imprécise, notamment pour les personnels eux-mêmes. C'est que les Greta sont le lieu d'activités de service public gérées par des établissements publics administratifs (EPLA), y compris, à peu de choses juridiques près, par des groupements d'intérêt public (GIP).

Ces personnels peuvent être des fonctionnaires exerçant une part de leurs services dans ces groupements. Ils peuvent aussi être des agents contractuels de catégorie A dispensant des formations. Ces derniers sont recrutés par le chef de l'EPLA support ou le directeur du GIP, avec l'accord du recteur d'académie. Ils sont rémunérés par les groupements sur les ressources propres procurées par la

mise en œuvre des activités de formation continue de ces établissements.

Le Conseil d'État (17 déc. 1997, Greta-Nord d'académie de la Réunion, req. n° [146589](#)) avait considéré que les agents non titulaires des Greta étaient des agents contractuels de droit public de l'État, alors même qu'ils étaient rémunérés sur des ressources tirées par les groupements de conventions de formation continue. En 2010 (CE 15 nov. 2010, Greta Audomarois, req. n° [331392](#)) il a ajouté que le ministère de l'Éducation nationale était redevable à leur égard de l'indemnité de licenciement et l'allocation pour perte d'emploi.

D'une manière plus solennelle, le Tribunal des conflits (7 oct. 1996, Greta des Côtes d'Armor, req. n° [03034](#)) a confirmé que "les groupements d'établissements (Greta), constitués entre les établissements scolaires publics d'enseignement relevant de l'éducation nationale pour exercer leur mission de formation continue dans le cadre de l'éducation permanente, 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 [et] que les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public administratif géré par une personne publique sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi."

Les règles du droit du travail ne les concernent pas sauf à ce que la loi ou un décret les concernant s'y réfère. On sait que le [décret n° 93-432 du 24 mars 1993](#) ajoute que les 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, c'est-à-dire du titre II du statut général de la fonction publique de l'État explicité par le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 portant "statut" des personnels non titulaires de droit public de l'État.

Les groupements d'établissements "Greta" n'ont donc pas de personnalité juridique distincte et dépendent, pour l'ensemble de leurs activités, du service public administratif de l'éducation nationale. Leurs personnels contractuels sont des agents non titulaires de droit public dont l'essentiel de la condition est réglé par les dispositions propres aux agents contractuels de droit public de l'État. En contentieux administratif indemnitaire, cela devrait signifier qu'il revient à l'Éducation nationale, c'est-à-dire aux rectorats, de prendre en charge les indemnités qui doivent être versées à ces agents en conséquence notamment d'un jugement ou d'un arrêt d'une juridiction administrative.

C'est sur ce dernier point que le Conseil d'État, le 24 juillet 2019 à

propos d'un agent contractuel du Greta de Dieppe-Caux-Bray-Bresle, opère un revirement de jurisprudence.

Les faits. En simplifiant grandement les évènements professionnels assez complexes, on peut dire que M. A. a été recruté, à temps complet ou incomplet, par le Greta au moyen d'une succession de CDD pas nécessairement consécutifs. Il a demandé au recteur de l'académie de requalifier son dernier contrat en engagement à durée indéterminée. N'ayant pas répondu à la demande, le recteur est considéré comme ayant refusé et c'est suite à ce refus que M. A. a obtenu, dans un premier temps, des juges administratifs, l'annulation et l'établissement du montant de l'indemnisation qui lui était due au titre de son préjudice. Pendant que le contentieux prospérait, M. A. a été admis à faire valoir ses droits à la retraite.

Sur ce moment de l'affaire, le jugement du Tribunal administratif de Rouen en 2009 et l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai en 2011, même s'ils divergeaient sur certains aspects, ont donc tous les deux annulé le refus de cédésation, admis d'enjoindre le recteur à procéder à la réintégration et établi un montant d'indemnisation.

Les solutions des premiers juges. Le recteur a procédé à la réintégration juridique de M. A. au sein des services de l'Éducation nationale mais a refusé tout droit à rémunération entre la date de la fin de son dernier contrat et celle de son admission à la retraite, pour absence de service fait, et a prononcé un nouveau licenciement dans l'intérêt du service. C'est ce licenciement que le Tribunal administratif en 2015, par la suite la Cour administrative d'appel en 2017 puis le Conseil d'État en 2019 annulent et fixent le montant de l'indemnité due à M. A. Mais c'est surtout à propos de la désignation de la personne publique redevable de l'indemnisation que le Conseil d'État innove.

Les agents contractuels des Greta ne sont pas des agents non-titulaires de l'État. Le Tribunal administratif comme la Cour administrative d'appel s'en étaient tenus sur ce point à la jurisprudence antérieure du Conseil d'État du 17 décembre 1997. L'État par le truchement du recteur doit prendre en charge l'indemnisation. Ce qu'a contesté le ministre de l'Éducation nationale devant le Conseil d'État.

Le Conseil d'État décide désormais que l'absence de personnalité juridique des Greta nécessite de déterminer la personne morale de droit public responsable au sens juridique du terme des fautes de service commises dans l'exercice des activités de formation continue et de gestion des personnels qui leur est nécessaire.

Il considère que, pour déterminer la personne morale à laquelle sont imputables les indemnités contentieuses, peu importante est la référence au "décret statutaire" des agents non titulaire de l'État, ni le fait que le Greta soit financé sur des ressources propres tirées des conventions de formation continue ainsi que des fonds académiques de mutualisation des ressources des groupements d'établissements destinés à couvrir les risques liés à l'emploi des personnels, ni que le recteur doive obligatoirement donner son accord pour la signature par le chef d'établissement support du contrat de recrutement.

Ces personnels contractuels de droit public "sont des agents de l'établissement support du Greta et non des agents de l'État et les sommes qui leur sont dues à raison du contrat qui les lie à l'établissement support du Greta, y compris l'indemnisation des fautes imputables à cet employeur lors de la conclusion, de la mise en œuvre ou de la rupture du contrat incombent à ce dernier".

Le ministre de l'Éducation nationale obtient donc l'annulation de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de 2017 en ce qu'il mettait à sa charge les indemnités visées. Le Conseil d'État renvoie à la Cour administrative d'appel de Douai le soin de réexaminer l'affaire en évaluant la charge financière incombant à l'établissement scolaire support de Greta aux fins d'indemnisation de M. A.

Les antécédents jurisprudentiels. Il faut bien avouer que le Conseil d'État avait auparavant commencé à bifurquer dans la recherche de la personne morale de droit public qui, au sein de l'Éducation nationale, devait prendre en charge les conséquences financières et techniques des obligations professionnelles de l'employeur lors de la conclusion, de la mise en œuvre ou de la rupture du contrat. En 2014 (CE, 22 oct. 2014, Greta de Clermont-Ferrand, req. n° [368262](#)), il avait décidé, conformément à une jurisprudence désormais constante, qu' "il incombe à l'administration, avant de pouvoir prononcer le licenciement d'un agent contractuel recruté en vertu d'un contrat à durée indéterminée, motivé par la suppression, dans le cadre d'une réorganisation du service, de l'emploi permanent qu'il occupait, de chercher à reclasser l'intéressé".

Il ajoutait que, dans le cas où "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] en prenant en compte l'ensemble des postes vacants au sein de ce Greta", et non au sein des services de l'Éducation nationale dans leur ensemble.