

Fonctionnaire : le montant de l'indemnité de départ volontaire est fixé dans chaque ministère

Lire les conclusions de :

Jean-Simon Laval

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 5ème chambre – N° 18LY00373 – 07 janvier 2019 – C+ [↗](#)

Arrêt partiellement annulé en cassation : voir CE 21 septembre 2020 - N° 428683 - A

INDEX

Mots-clés

Indemnité de départ volontaire, Décret n° 2008-368 du 17 avril 2008, Attribution d'un avantage, Directives administratives, Lignes directrices, Circulaire n° 2009-067 du 19 mai 2009 du ministre de l'éducation nationale ; circulaire n° 2014-156 du 27 novembre 2014 du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse

Rubriques

Fonction publique

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ Le Conseil d'Etat juge que lorsque un texte prévoit l'attribution d'un avantage sans avoir défini l'ensemble des conditions permettant de déterminer à qui l'attribuer, l'autorité compétente a la possibilité d'encadrer l'action de l'administration par des lignes directrices [1], alors même que cette autorité dispose du pouvoir réglementaire en la matière

² Dans le cas où un texte prévoit l'attribution d'un avantage sans avoir défini l'ensemble des conditions permettant de déterminer à qui l'attribuer parmi ceux qui sont en droit d'y prétendre ou de fixer le montant à leur attribuer individuellement, l'autorité compétente peut, qu'elle dispose ou non en la matière du pouvoir réglementaire, encadrer l'action de l'administration, dans le but d'en assurer la cohérence, en déterminant, par la voie de lignes directrices, sans édicter aucune condition nouvelle, des critères permettant de mettre en œuvre le texte en cause, sous réserve de motifs d'intérêt général conduisant à y déroger et de l'appréciation particulière de chaque situation. Dans ce cas, la personne en droit de prétendre à l'avantage en cause peut se prévaloir, devant le juge administratif, de telles lignes directrices si elles ont été publiées.

Arrêt CAA Lyon partiellement annulé

³ Le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 a institué une indemnité de départ volontaire au bénéfice des fonctionnaires qui quittent définitivement la fonction publique à la suite d'une démission régulièrement acceptée, notamment pour créer ou reprendre une entreprise.

⁴ Cette indemnité n'a pas un caractère d'un avantage statutaire [2]. Il revient à chaque ministre, dans l'exercice de ses prérogatives d'organisation des services placés sous son autorité, d'établir, dans le respect des règles générales fixées par ces mêmes dispositions, la réglementation applicable au versement de cette indemnité au sein de son administration [3]. En vertu du « principe d'égalisation » des situations des maîtres de l'enseignement public et de l'enseignement privé sous contrat, résultant de l'article L. 914-1 du code de l'éducation, texte qui vise notamment les « mesures sociales », cette indemnité peut bénéficier aux maîtres de l'enseignement privé [4].

⁵ *01-01-05-03-03, 01-02-02-01-03, Instructions et circulaires, Directives administratives.*

NOTES

[1] Cf. CE, Section, 4 février 2015, ministre de l'intérieur c/ M. X., n°s 383267 383268, p. 17. [Retour au texte](#)

[2] Comme la NBI, qui n'est liée qu'à l'emploi occupé : CE, 12 décembre 2012, ministre de la défense N° 340802 - B [Retour au texte](#)

[3] CE, 21 septembre 2015 - N° 382119, A [Retour au texte](#)

[4] Rapp. CE, 30 mars 2001, n°213830, T. p. 980, reconnaissant le droit des maîtres de l'enseignement privé à bénéficier de la NBI, dès lors que « les avantages accordés aux personnels de l'enseignement public bénéficient également et simultanément aux maîtres de l'enseignement privé habilités par contrat à exercer les mêmes fonctions ». [Retour au texte](#)

Conclusions du rapporteur public

Jean-Simon Laval

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6503](https://doi.org/10.35562/alyoda.6503)

¹ Vous êtes saisi ici du cas d'un agent public civil revendiquant le bénéfice des mesures d'accompagnement au départ d'un emploi public. Il ne s'agit pas là toutefois du pécule attribué dans le cadre d'une demande de mise à la retraite mais d'une indemnité de départ volontaire appliquant à la fonction publique des dispositions proches de la logique du droit du travail. Ce rapprochement se poursuit du reste dans la loi du 5 septembre 2018. Mais les réflexions en cours s'agissant de la fonction publique sont en germe depuis près de 10 ans puisque l'indemnité de départ volontaire était déjà prévue par le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 qui est celui qui va vous occuper ici.

² Un point doit toutefois d'emblée vous alerter qui est celui de l'application au requérant de ces dispositions.

³ En effet, M D. n'est pas un enseignant du secteur public mais un enseignant d'un établissement privé sous contrat avec l'Etat. Il était enseignant en vente au lycée professionnel Robin Saint-Vincent de Paul à Vienne. La question a son importance car le Conseil d'Etat a eu l'occasion de juger par le passé, par exemple, qu'un dispositif d'indemnité de départ en retraite au profit des maîtres de l'enseignement privé n'était pas à la charge de l'Etat, faute d'équivalent dans l'enseignement public voyez [CE n° 130147 du 18 décembre 1996 OGE Saint Louis](#). Mais la dissymétrie n'est pas nécessairement vraie dès lors que selon L. 914-1 du code de l'éducation : « *Les règles générales qui déterminent les conditions de service et de cessation d'activité des maîtres titulaires de l'enseignement public, ainsi que les mesures sociales et les possibilités de formation dont ils bénéficient, sont applicables également et simultanément aux maîtres justifiant du même niveau de formation, habilités par agrément ou par contrat à exercer leur fonction dans des établissements d'enseignement privés liés à l'Etat par contrat. Ces maîtres bénéficient également des mesures de promotion et d'avancement prises en faveur des maîtres de l'enseignement public. (...)* ». Vous avez déjà admis une requête concernant un agent non fonctionnaire de l'Education nationale voyez [Cour administrative d'appel de Lyon n° 12LY02393 du 25 avril 2013](#) et les juges de première instance ne répugnent pas, comme le tribunal administratif de Grenoble, à mettre en œuvre le principe d'égalisation.

4 Le 5 septembre 2014, M D. a sollicité du recteur de l'académie de Grenoble le versement d'une indemnité de départ volontaire sur le fondement de la circulaire du 19 mai 2009, eu égard à son projet de reprise d'une entreprise. Insatisfait du montant de 22 000 euros qui était envisagé et après demande d'explications M D. a reçu, le 17 décembre 2014, confirmation du montant en application de la circulaire du 27 novembre 2014, désormais applicable. Cette lettre a fait l'objet d'un recours gracieux à compter de sa notification le 6 janvier 2015 l'intéressé sollicitant un nouveau calcul. Le 28 janvier 2015, il a présenté sa démission à compter du 26 avril 2015 et accepté, à titre provisoire, l'indemnité de départ volontaire de 22 000 euros. Sa démission a été acceptée le 13 mars 2015.

5 Le 10 juin 2015, M D. a demandé que le versement complémentaire d'une somme de 51168, 10 euros pour atteindre le niveau de l'indemnité de 73168, 10 euros qu'il estimait lui être dues. L'absence de réponse a fait naître une décision implicite de rejet.

6 Il a demandé, le 12 octobre 2015, au tribunal administratif de Grenoble de condamner le ministre de l'éducation nationale à lui verser la somme de 54 053, 23 euros, au titre du solde de son indemnité de départ volontaire, outre intérêts au taux légal à compter du 5 septembre 2014 et capitalisation annuelle de ces intérêts et mettre à la charge de l'Etat la somme de 9 716, 22 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il reprend ces conclusions en les augmentant dans la requête d'appel dirigée contre le jugement de rejet du tribunal du 30 novembre 2017 à hauteur de 10 016, 22 euros et vous demande de condamner le ministre de l'éducation nationale à lui verser la somme de 54 053, 23 euros, au titre du solde de son indemnité de départ volontaire, outre intérêts au taux légal à compter du 5 septembre 2014 et capitalisation annuelle de ces intérêts

7 ***La saisine de la Cour***

8 Compte tenu de la présentation de la requête vous êtes saisis en tant que juge de plein contentieux car si la demande présentée à l'administration consistait en la revendication du versement d'une prime, le requérant déjà se prévalait d'un retard fautif de l'administration à instruire sa première demande, même s'il ne demandait pas une indemnisation spécifique d'un préjudice de perte de chance sur ce point, faute d'avoir bénéficié des dispositions plus favorables de la circulaire du 19 mai 2009.

9 ***La régularité du jugement - la recevabilité de la demande de première instance***

10 Le requérant met en cause d'abord la régularité du jugement. Il considère que le tribunal administratif de Grenoble aurait dû faire droit à la demande de report qu'avait formulée son conseil, convoqué

à l'audience du 16 novembre 2017. Son argumentaire se fonde notamment sur la circonstance que le report a été accordé pour une autre affaire enregistrée sous le n° 1603487 qui a été audiencée le 26 avril 2018. Mais outre que lorsqu'il a présenté une deuxième fois sa demande de report il avait connaissance que le report de l'affaire 1603487 avait été accordé, il ne fait valoir aucun motif exceptionnel tiré des exigences du débat contradictoire pour que le report de la première affaire, plus ancienne, lui soit accordé également, il se borne à réitérer l'indication de son indisponibilité. Or seule une circonstance exceptionnelle aurait été de nature à justifier le report voyez CE n° 294239 du 16 juillet 2010 M. C. Ajoutons, en outre, que l'affaire n° 1603487 qui portait sur le décompte d'un rappel de rémunérations impliquait bien, quant à elle, compte tenu de son étendue et des nécessités de l'instruction, un report de l'audience.

¹¹ Le requérant fait également grief au jugement d'avoir omis de statuer sur le retard fautif de l'administration. Mais tel n'est pas le cas, dès lors que les premiers juges ont écarté explicitement ce grief au point 5 du jugement. Cette faute, du reste, ne recouvrait comme nous l'avons indiqué aucune demande de réparation spécifique dans la demande indemnitaire préalable.

¹² A ce titre, nous aurions tendance à estimer que M D. ne peut pas être regardé comme revendiquant à son profit le bénéfice de l'application de la circulaire du 19 mai 2009. En effet, bien qu'il fasse état de l'absence de mentions des délais du recours contentieux dans la lettre du 17 décembre 2014, il vous indique également qu'il l'a reçue le 6 janvier 2015. Il n'a pas formé de requête aux fins d'annulation de cette décision devant les juges de première instance alors même que la décision par laquelle l'administration opère le calcul de l'indemnité est susceptible de recours comme il le rappelle lui-même. Ce recours est soumis cependant au délai d'un an selon les principes de sécurité juridique découlant de la jurisprudence « *Czabaj* » du 13 juillet 2016. M D. a préféré choisir la voie indemnitaire le 12 juin 2015 sans du reste solliciter l'indemnisation d'une perte de chance de se voir appliquer l'ancienne circulaire.

¹³ Il a introduit une nouvelle demande d'indemnité de départ volontaire sous l'emprise de la nouvelle circulaire désormais applicable du 27 novembre 2014. C'est donc sous l'emprise de cette circulaire relevant du pouvoir réglementaire du ministre qu'il convient d'analyser les droits qu'il détenait à l'indemnité de départ volontaire voyez à ce titre CE n° 382119 du 21 septembre 2015 M. U.

¹⁴ Nous vous proposons néanmoins d'abord d'examiner le retard fautif de l'administration. Il ne résulte pas de l'instruction que le recteur de l'académie ait volontairement attendu l'intervention de la circulaire désormais applicable pour appliquer au requérant des dispositions moins favorables. Aux termes du 3 du II de la circulaire du 19 mai

2009 : « *L'agent est informé par écrit de la suite qui a été donnée à sa demande d'IDV, dans un délai de deux mois suivant le dépôt de sa demande* ». La démission ne peut être présentée en application de l'article 6 du décret qu'une fois cette réponse apportée. Si la première réponse explicite de l'administration, le 17 novembre 2014 excède de quelques jours l'échéance de la date de 2 mois après la demande du 5 septembre 2014, le délai de réponse n'est pas anormalement long et ne révèle pas une manœuvre. Le requérant qui avait la possibilité de contester une éventuelle décision implicite de rejet, date à date, ne l'a pas fait.

15

La contestation du montant proposé s'inscrit dans une problématique toute différente. Lorsqu'il a fait valoir qu'elle ne correspondait pas à ses prévisions, le 28 novembre 2014 la nouvelle circulaire était déjà entrée en vigueur et le rectorat était tenu de l'appliquer. Dès lors que la mise en œuvre du dispositif était conditionnée à la démission de demandeur en application de l'article 1 du décret qui prévoit que « *L'agent qui souhaite bénéficier de l'indemnité de départ volontaire ne peut demander sa démission qu'à compter de la réception de la réponse de l'administration à la demande préalable de bénéfice de l'indemnité de départ volontaire* » il appartenait au requérant qui pouvait contester ce montant de cristalliser ses droits avant que n'entre en vigueur la circulaire du 27 novembre 2014 afin de bénéficier sous cette réserve de l'application de la circulaire antérieure. En présentant sa démission sous l'emprise de la nouvelle circulaire il a placé le contentieux strictement indemnitaire qu'il a noué devant l'administration comme devant le juge dans le cadre de cette nouvelle circulaire. SVNS vous ne retiendrez aucune faute. Pour être complets, nous pensons même qu'à supposer que le recteur ait préféré attendre l'application de la nouvelle circulaire, cette considération de bonne administration sur un plan budgétaire relève de l'intérêt supérieur du service.

16

Reste toutefois entier la question de l'indemnité servie au requérant. Elle n'est pas, contrairement à ce qu'il prétend, conditionnée à son plan de financement pour la création de son entreprise. En effet, elle ne saurait entrer dans une logique de subvention alors que le décret du 17 avril 2008 a seulement une vocation indemnitaire. Selon la circulaire du 27 novembre 2014 pour tous les agents ayant plus de 10 ans d'ancienneté, le montant de l'IDV doit être compris entre 25 et 50% du plafond de l'indemnité qui selon l'article 6 du décret ne peut excéder « *vingt-quatre fois un douzième de la rémunération brute qu'il a perçue au cours de l'année civile précédant celle du dépôt de sa demande de démission.* »

17

Le montant proposé à M D qui avait 24 ans d'ancienneté était légèrement supérieur à la limite basse de cette dernière. Ce qui peut interroger. Mais les arguments que fait valoir le requérant, fondés sur l'application de la circulaire de 2009, ne pourront vous convaincre

dès lors qu'il n'y a pas droit, comme l'ont jugé les premiers juges. De manière plus pertinente, il invoquait devant l'administration comme il le fait également devant vous son ancienneté. Et il est exact que l'administration conserve ici un pouvoir d'appréciation certain voyez à nouveau CE n° 382119 du 21 septembre 2015 M. U.. Votre contrôle est logiquement limité à celui de l'erreur manifeste d'appréciation voyez pour un homonyme CAA Versailles n° 14VE01770 du 6 mai 2016 M. D.... Comme l'ont jugé vos collègues dans cette même affaire il n'existe pas de droit automatique à un montant déterminé et le requérant ne vous précise pas le projet qu'il entendait mettre en œuvre ; en outre, la jurisprudence des Cour administrative d'appel que nous avons consultée est sévère sur ce point. S'agissant de l'ancienneté et de la qualité des services accomplis dans ses fonctions éducatives, le requérant n'entre pas dans un argumentaire objectif justifiant qu'il aurait été opportun de lui attribuer une indemnité supérieure, par exemple eu égard aux difficultés de sa reconversion, à la valorisation des services accomplis dans ses anciennes fonctions pour cette dernière ou tout autre argument. Le seul argument qui pourrait vous faire hésiter est qu'avec 24 ans de services il est effectivement proche de la tranche qui déterminait un montant supérieur sous l'emprise de la circulaire de 2009 mais comme nous l'avons dit, elle ne lui est pas applicable.

¹⁸ Dans ces conditions nous pensons que vous devrez écarter le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation

¹⁹ Tels sont les motifs par lesquels nous concluons au rejet de la requête d'appel