

Groupe de travail Séance du 30 septembre 2019 sur les nouveaux droits à l'ARE



Pourquoi ce projet de décret sur le chômage des agents publics ?

Règles actuelles en matière de droit à l'allocation chômage des agents publics :

- Des sources juridiques :
 - ✓ éparées (notamment en matière de cas d'ouverture) : code du travail, lois statutaires FP, etc.
 - ✓ de niveaux normatifs variés : loi, décret, circulaires et instructions + jurisprudence administrative fournie
 - ✓ en partie obsolètes
- Un état du droit **complexe**, un **manque de sécurité juridique** pour les employeurs et les agents publics, une **faible lisibilité du droit** applicable.

Objectifs poursuivis par le projet de décret :

- Réunir dans un seul texte réglementaire les règles d'application, pour la FP, de l'article L. 5424-1 du code du travail et des nombreuses dispositions législatives qui y renvoient
- Préciser les nouveaux droits à l'ARE en cas de rupture conventionnelle et de démission avec indemnité volontaire de départ en cas de restructuration (articles 72 et 73 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique)
- Clarifier l'articulation de ces règles avec celles du régime d'assurance chômage (code du travail et convention) et les spécificités propres à la FP



Champ d'application – Article 1^{er}

Ce décret est pris pour l'application de l'article L. 5424-1 du code du travail aux personnels mentionnés :

- Au 1° de cet article (hors les personnels militaires dont l'indemnisation au titre du chômage est déjà prévue dans le code de la défense) :
 - ✓ fonctionnaires et non fonctionnaires (magistrats, contractuels, ouvriers de l'Etat et de ses EPA
 - ✓ fonctionnaires de France Télécom
 - ✓ fonctionnaires de La Poste
 - ✓ agents titulaires des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers
 - ✓ agents statutaires des EPA hors Etat
- Au 2° de cet article :
 - ✓ agents non titulaires des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers
 - ✓ agents non statutaires des EPA hors Etat
 - ✓ agents non statutaires des groupements d'intérêt public
- Au 3° de cet article, uniquement pour les autres personnels de La Poste
- Au 5° de cet article : fonctionnaires de France Télécom placés hors de la position d'activité dans leurs corps en vue d'assurer des fonctions soit dans l'entreprise, soit dans l'une de ses filiales
- Au 7° de cet article : personnels de La Poste, dans le cas où l'Etat ne détiendrait plus la majorité du capital de la société



Généralités sur les règles applicables – Article 2

- Le projet de décret reprend les règles spécifiques à la FP actuelles, principalement issues de circulaires de 2011 et 2012 et de la jurisprudence administrative. Ces circulaires seront abrogées.
- La réglementation d'assurance chômage déjà applicable à la FP (code du travail et ses déclinaisons conventionnelles) continuera de s'appliquer :
 - ✓ Droits et obligations du demandeur d'emploi (articles L. 5411-1 à L. 5413-1 ; articles R. 5411-1 à R. 5412-8)
 - ✓ Dispositions générales relatives à l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi (articles L. 5421-1 à L. 5421-4 ; articles R. 5421-2 à R. 5421-3)
 - ✓ Dispositions particulières à certains salariés des régimes particuliers de chômage (articles L. 5424-1 à L. 5424-5-1 ; articles R. 5424-2 à R. 5424-6)
 - ✓ Maintien des droits au revenu de remplacement du demandeur indemnisé (articles L. 5425-1 à L. 5425-9 ; articles R. 5425-1 à R. 5425-20)
 - ✓ Modalités de calcul et de paiement (articles L. 5422-2 et L. 5422-3 du code du travail)

Cette articulation des règles permet à la fois :

- d'adapter la réglementation aux spécificités des personnels du secteur public ;
- de couvrir les règles qui sont partagées, quel que soit le statut des personnels visés (durée d'indemnisation, réexamen des droits, cas de cumul,...).



Les cas d'ouverture liés à une privation involontaire d'emploi – Article 3 (1/2)

Le droit à l'ARE sera ouvert dans les cas suivants :

Motifs de privation d'emploi	Précisions	Observations
Radiation des cadres/des contrôles ou licenciement	Insuffisance professionnelle	Reprise de la circulaire du 21/02/2011
	Motif disciplinaire	Reprise de la circulaire du 21/02/2011
	Inaptitude physique	Reprise de la circulaire du 21/02/2011
	Article 97 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ou article 50-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986	Application de la loi
	Tout autre motif de radiation ou licenciement, excepté :	Application de la logique de la perte involontaire d'emploi
	- l'abandon de poste ; - la perte d'emploi à la suite d'une fin de détachement dans les conditions prévues à l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.	Reprise de la circulaire du 21/02/2011 Reprise de la décision CE, 06/11/2013, n° 364654
Terme du contrat	Sans renouvellement de l'employeur	Reprise de la circulaire du 21/02/2011
	Durant ou au terme de la période d'essai, à l'initiative de l'employeur (cas particulier de licenciement)	Reprise de la pratique actuelle



Les cas d'ouverture liés à une privation involontaire d'emploi – Article 3 (2/2)

Motifs de privation d'emploi	Précisions	Observations
Absence de réintégration ou de réemploi par l'employeur d'origine	<p>Toute période de suspension de la relation de travail avec l'employeur, à l'issue de laquelle la réintégration ou le réemploi est de droit soit, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none">- Détachement- Disponibilité- Congé parental- Congés non rémunérés ou sans salaire <p>Les agents n'ayant pas présenté leur demande de réintégration dans le délai prescrit peuvent bénéficier d'une allocation d'assurance chômage uniquement après que ce délai s'est écoulé à compter de la demande de réintégration.</p>	Reprise de la circulaire du 21/02/2011 Reprise de la décision CE, 27 janvier 2017, n° 392860
Placement d'office, pour raison de santé, en disponibilité ou en congé non rémunéré	<p>Toute période pendant laquelle un agent est privé d'emploi faute de pouvoir être reclassé pour raison de santé.</p>	Reprise du jugement du TA de Nantes, 9 janvier 2003, n° 9904777.



Les cas d'ouverture assimilés à une privation involontaire d'emploi – Article 4

Motifs de privation d'emploi	Précisions	Observations
Démissions légitimes	Ce cas est prévu par analogie avec les règles du régime d'assurance chômage. Le caractère légitime de la démission est apprécié par référence aux motifs prévus par ces règles.	Reprise de la circulaire du 21/02/2011
Refus de renouvellement de contrat pour un motif légitime	Ce cas n'existe pas dans la réglementation d'assurance chômage. Le caractère légitime du refus sera donc apprécié par l'employeur, sous le contrôle du juge administratif, eu égard notamment à des considérations d'ordre personnel ou à une modification substantielle du contrat non justifiée par l'employeur.	Reprise de la circulaire du 21/02/2011 et des décisions CE, 13 janvier 2003, n° 229251 et CE, 2 novembre 2005, n° 272373



Les cas d'ouverture liés à une rupture conventionnelle – Article 5

Nouveaux cas d'ouverture prévus par les articles 72 et 73 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique :

Motifs de privation d'emploi

Précisions

Observations

Rupture conventionnelle individuelle

Rupture conventionnelle des fonctionnaires.

Rupture conventionnelle des agents recrutés par contrat à durée indéterminée de droit public et des ouvriers de l'Etat.

Résultant de l'article 72 de la loi TFP

Rupture conventionnelle collective

Rupture conventionnelle applicable aux agents régis par le statut général de la fonction publique de l'Etat, aux agents contractuels de droit public, hors CDD et aux personnels salariés sous statut de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines de la Caisse des dépôts et consignations.

Résultant de l'article 73 de la loi TFP



Les cas d'ouverture liés à une démission pour restructuration donnant lieu à IDV – Article 6

Nouveaux cas d'ouverture prévus par l'article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (dont reprise de l'article 150 de la loi de finances pour 2009) :

Motifs de privation d'emploi	Précisions	Observations
Démission pour restructuration donnant lieu à IDV	Dispositif applicable aux fonctionnaires de l'Etat Dispositif applicable aux ouvriers de l'Etat Dispositif applicable aux autres personnels, prévu par voie réglementaire	Résultant de l'article 72 de la loi TFP



Règles particulières en cas de suspension de la relation de travail

– Articles 7 et 8

En complément des règles chômage de droit commun, le décret prévoit certaines adaptations de règles aux spécificités des périodes de suspension de la relation de travail dans la fonction publique.

Sur l'obligation de recherche d'emploi

- Droit à l'allocation chômage conditionné à la recherche d'un emploi, condition satisfaite lorsque le demandeur d'emploi accomplit des « *actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi* ».
 - **Article 7** → les personnels non réintégrés ou non réemployés par leur employeur d'origine sont réputés remplir la condition de recherche d'emploi.
- Art. L. 5421-1 du code du travail
Reprise des décisions CE, 30 septembre 2002, n° 216912 ; CE, 28 juillet 2004, n° 243387

Sur la période d'affiliation

- La durée totale des activités salariées accomplies par un même travailleur pour le compte d'employeurs relevant du régime d'assurance chômage ou de l'auto-assurance est prise en compte.
 - **Article 8** → l'accomplissement d'une période de suspension de la relation de travail entre l'agent et son employeur d'origine ne doit pas faire obstacle à ce que la durée d'affiliation requise de l'agent soit recherchée sur la période d'affiliation de référence de droit commun (24 ou 36 mois, à partir du 01/11/2019).
- Art. R. 5424-5 du code du travail
Reprise de la décision CE, 26 avril 2017, n° 397062

Sur la durée d'affiliation

- La durée d'affiliation ne tient pas compte des périodes de disponibilité des fonctionnaires, lorsqu'elles n'ont été ni rémunérées ni indemnisées.
 - **Article 8** → l'ensemble des périodes de suspension de la relation de travail ne sont pas prises en compte comme jours travaillés pendant la période d'affiliation dès lors qu'elles ne sont ni rémunérées ni indemnisées.
- Art. 3 § 3 du règlement général d'assurance chômage
Cohérence avec l'art. 3 § 3



Cas de maintien du versement de l'ARE – Article 9

En complément des cas de maintien du versement de l'allocation prévus par le régime d'assurance chômage, il est proposé de prévoir un cas spécifique de maintien :

Dans une décision du 15 avril 2015 (n° 378893), le CE a décidé « *que les agents des employeurs publics, mentionnés à l'article L. 5424-1 de ce code, assurant la charge et la gestion de l'allocation d'assurance, ont droit à l'allocation d'assurance mais ne peuvent prétendre au bénéfice des autres aides créées par les accords conclus entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés* », ce qui, dans le cas d'espèce, excluait notamment l'aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE).

→ Dans la mesure où l'ARCE constitue une simple modalité de versement de l'ARE (en capital et non plus mensuellement) dans le régime d'assurance chômage, serait-il opportun de réintroduire, pour les personnels relevant des employeurs en auto-assurance, une disposition (article 9 du projet) qui permettrait de produire les mêmes effets que le dispositif de l'ARCE ?



Cas de cessation du versement de l'ARE – Article 10

En complément des cas de cessation du versement de l'allocation prévus par le régime d'assurance chômage, le projet de décret prévoit des cas de cessation du versement de l'ARE, spécifiques :

	Atteinte d'une retraite à taux plein	Adaptation de l'article L. 5421-4 précité aux dispositifs de retraite existants, propres au secteur public (catégories actives, amiante,...)
Cas listés dans le décret	Bénéfice d'une pension de retraite ou exercice d'une activité professionnelle	Reprise de la circulaire du 03/01/2012 afin de couvrir tous les cas éventuels
	Exercice d'une activité professionnelle lors d'une période de suspension de la relation de travail	Reprise de la décision CAA de Nantes, 31 décembre 2010, n° 09NT02664
	Refus d'occuper un poste proposé à la réintégration ou au réemploi	
	Renouvellement d'une période de suspension de la relation de travail	Application de l'article 25 § 3 du règlement général d'assurance chômage aux cas de suspension de la relation de travail



Le salaire de référence – Article 11

En complément des règles du régime d'assurance chômage, le décret prévoit de clarifier le calcul de l'ARE pour répondre aux multiples interrogations des employeurs publics sur le salaire de référence.

- Le salaire de référence comprend les rémunérations brutes soumises à contribution chômage.

Art. L. 5422-3 du code du travail

- Cette référence n'est pas suffisamment adaptée à la situation des employeurs en auto-assurance, qui ne doivent aucune contribution chômage.

- **Article 11** → référence à la rémunération telles qu'elle est définie pour les personnels relevant de l'assurance chômage, c'est-à-dire l'ensemble des rémunérations entrant dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale prévue ou de maladie (pour Mayotte). Les rémunérations des personnels relevant des employeurs en auto-assurance seront donc prises en compte par analogie avec ce qui se pratique au régime d'assurance chômage.

Clarification de la circulaire du 03/01/2012



La période de référence calcul – Article 12

En complément des règles du régime d'assurance chômage, le décret prévoit de clarifier le calcul de l'ARE pour répondre aux multiples interrogations des employeurs publics sur la période de référence.

- Ni la réglementation d'assurance chômage ni la circulaire de 2012 ne précisent le décompte de la période de référence pour calculer l'ARE (PRC), pour les agents dont l'employeur maintient le salaire en cas de maladie.
- **Article 12** → la PRC ne peut se terminer que par un jour de pleine rémunération, afin de ne pas fausser le calcul du salaire de référence.
- Actuellement, il n'est pas précisé comment sont prises en compte dans la PRC les périodes de suspension de la relation de travail (détachement, congé parental, disponibilité, congés non rémunérés pour convenances personnelles ou autre dispositif équivalent).
- **Article 12** → les périodes de suspension de la relation de travail ne seront pas prises en compte dans la PRC, excepté lorsque ces périodes auront donné lieu à rémunération ou à indemnisation.

Reprise de la pratique actuelle, sur la base de l'arrêt CAA de Nantes, 21 octobre 2016, n° 15NT00357

Cohérence avec l'art. 8 du projet de décret



Abrogation et entrée en vigueur – Articles 13 et 14

- **Article 13** : abrogation de l'article 11 du décret n° 2010-1402 du 12 novembre 2010 relatif à la situation de réorientation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat
 - dans la mesure où cette disposition a été prise pour l'application de l'article 44 *quater* de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, lui-même abrogé par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires
- **Article 14** : application du décret aux privations d'emploi intervenues à compter de son entrée en vigueur



