

Jurisprudence Sociale Lamy, N° 451, 16 avril 2018

Recours contentieux et application d'un délai raisonnable

- Recours contentieux et application d'un délai raisonnable

Mise à jour

Philippe Pacotte

Avocat associé, Delsol Avocats

Stéphanie Daguerre

Avocat, Delsol Avocats

[CE, 7 févr. 2018, n° 397246]

Les faits

La société Métaleurop Nord, mise en liquidation judiciaire, avait engagé une procédure de licenciement pour motif économique. Dans ce cadre, les liquidateurs judiciaires avaient sollicité de l'inspecteur du travail l'autorisation de licencier un salarié protégé.

Cette autorisation a été accordée le 3 avril 2003. Cinq jours après, le salarié a été licencié pour motif économique. Il a formé un recours hiérarchique à l'encontre de cette décision. Le 1^{er} septembre 2003, le ministre du Travail a rejeté ce recours.

Les demandes et argumentations

Le 24 avril 2012, le salarié a saisi le Tribunal administratif de Lille d'une demande en annulation des décisions de l'inspecteur du travail et du ministre du Travail autorisant son licenciement.

Les mandataires liquidateurs et la société Recylex, venant aux droits de la Société Métaleurop Sa, société mère de la Société Métaleurop Nord, soutenaient que le recours formé par le salarié était irrecevable en ce qu'il était intervenu plus de deux mois après la décision rendue par le ministre du Travail. Le salarié affirmait, au contraire, que le délai de contestation ne pouvait lui être opposé dès lors que le ministre du Travail n'apportait pas la preuve de la notification de sa décision et ne justifiait pas avoir accusé réception du recours exercé.

Par une décision datée du 2 octobre 2013, le Tribunal administratif de Lille a annulé l'autorisation de licencier. Le 31 décembre 2015, la Cour administrative d'appel de Douai a suivi l'argumentation développée par le salarié, retenant qu'« il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les délais de recours contre une décision administrative prise en matière d'autorisation de licenciement d'un salarié protégé ne sont opposable qu'à la condition d'avoir été mentionnés, soit dans sa notification si la décision est expresse, soit dans l'accusé de réception de la demande l'ayant fait naître si elle est implicite ». En l'espèce, le ministre du Travail n'était pas en mesure de démontrer avoir accusé réception du recours hiérarchique du salarié et avoir notifié la décision expresse de rejet du recours.

Ainsi, la cour administrative a jugé que les délais de recours n'étaient pas opposables au salarié. Constatant l'absence de recherches de reclassement, les juges ont également confirmé l'annulation de l'autorisation de licencier. Cette décision a donc fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'État.

La décision, son analyse et sa portée

À l'inverse de la cour administrative d'appel, le Conseil d'État juge que la demande d'annulation présentée par le salarié était tardive et irrecevable. Il se fonde sur les motifs suivants :

« le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance ; que dans une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable ; qu'en règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance ; qu'il appartient au juge administratif de faire application de cette règle au litige dont il est saisi, quelle que soit la date des faits qui lui ont donné naissance ».

Cet arrêt offre l'occasion de revenir sur les recours existants à l'encontre des décisions autorisant le licenciement d'un salarié protégé, avant d'évoquer l'opposabilité des délais de recours et l'application d'un délai raisonnable.

● La contestation de la décision de l'inspecteur du travail autorisant le licenciement

Le licenciement des salariés protégés est soumis à une procédure particulière. Ainsi, ces derniers ne peuvent être licenciés qu'avec l'autorisation de l'inspection du travail. Lorsque l'une des parties souhaite contester la décision autorisant ou refusant le licenciement, elle dispose de plusieurs recours :

le recours gracieux : celui-ci est exercé devant l'autorité ayant pris la décision. Dans le cadre d'une autorisation de licenciement, ce recours sera adressé à l'inspecteur du travail.

Ce recours n'est pas subordonné à une condition de délai. Toutefois, le Conseil d'État a jugé que le recours gracieux devait être introduit dans le délai du recours contentieux pour conserver à son auteur le bénéfice de ce délai au cas où il ferait l'objet d'une décision de rejet (1) . En outre, l'inspecteur du travail ne peut plus retirer sa décision au-delà d'un délai de deux mois en cas de décision implicite de rejet et au-delà d'un délai de quatre mois en cas de décision expresse (Circ. DGT 07-2012, 30 juill. 2012).

le recours hiérarchique : il s'exerce devant le ministre du Travail (C. trav., art. R. 2422-1). L'administration doit être saisie dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision contestée (C. trav., art. R. 2422-1). Le ministre du Travail

peut annuler cette décision ou rejeter le recours. Il peut également constater qu'il existe des motifs d'annulation de la décision de l'inspecteur du travail et prendre une nouvelle décision. Il en est notamment ainsi lorsque l'autorisation de licenciement de l'inspecteur du travail n'est pas suffisamment motivée. Le silence gardé par l'administration pendant quatre mois vaut décision implicite de rejet. La décision rendue par le ministre du Travail est susceptible d'être contestée devant le tribunal administratif.

le recours contentieux : ce recours s'exerce devant le tribunal administratif. Celui-ci peut être exercé à l'encontre de la décision rendue par l'inspecteur du travail ou par le ministre du Travail.

La juridiction doit être saisie dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision faisant l'objet du recours (CJA, art. R. 421-1). Le tribunal administratif ne dispose pas de la possibilité de prendre une nouvelle décision. Ainsi, il peut uniquement annuler la décision de l'inspecteur du travail ou rejeter le recours.

Quel que soit le recours, la contestation de la décision n'a pas d'effet suspensif. En d'autres termes, lorsque l'inspecteur du travail autorise le licenciement, cette décision est applicable immédiatement (Cass. crim., 5 mars 1993, n° 90-81.886 ; Cass. soc., 12 mai 1998, n° 95-44.214).

En l'espèce, la décision de l'inspection du travail avait été prise le 3 avril 2003. La notification du licenciement était intervenue le 8 avril 2003. Le salarié avait d'abord exercé un recours hiérarchique devant le ministre du Travail. Ce recours n'avait pas eu pour effet de suspendre la procédure de licenciement menée. Puis, le salarié a attendu près de neuf ans pour exercer un recours contentieux à l'encontre de la décision rendue par le ministre du Travail. La question de la recevabilité de ce recours était donc au cœur du contentieux soumis au Conseil d'État.

● Inopposabilité des délais de recours

Comme cela a été précisé, le Code du travail et le Code de justice administrative fixent des délais relativement courts pour engager un recours hiérarchique ou un recours contentieux à l'encontre d'une décision autorisant le licenciement. Ainsi, selon ces textes, ces recours ne peuvent être engagés que dans un délai de **deux mois** à compter de la notification de la décision faisant griefs.

Une limite importante est toutefois rappelée dans la présente décision : ces délais ne sont opposables que lorsqu'ils ont été mentionnés dans la notification (Circ. DG 07-2012, 30 juill. 2012 ; CE, 7 déc. 2015, n° 387872). Il ne s'agit que de la stricte application des dispositions de l'article R. 421-5 du Code de justice administrative, tel que ce texte est actuellement rédigé.

En l'espèce, le ministre du Travail n'était pas en mesure de démontrer que sa décision avait été notifiée au salarié. Et pour cause, les archives administratives avaient été détruites après deux ans. Ainsi, en l'absence de preuve transmise par l'administration, la cour administrative confirme que ce délai de deux mois n'est pas opposable au salarié.

● Application d'un délai raisonnable

L'inopposabilité des délais de recours fixés par le Code de justice administrative et le Code du travail n'ouvre pas pour autant la possibilité aux parties de contester indéfiniment une décision. Ainsi, le Conseil d'État rappelle que **le principe de sécurité juridique** doit primer en présence d'une décision administrative individuelle notifiée à son destinataire, ou dont il est établi qu'il en a eu connaissance. À ce titre, un délai raisonnable doit s'appliquer. Le Conseil d'État précise qu'en l'absence de circonstances particulières, ce délai est fixé à un an.

En l'espèce, le Conseil d'État relève que le salarié avait eu connaissance, au plus tard en 2005, du rejet de son recours hiérarchique dans le cadre de la procédure prud'homale qu'il avait intentée. En effet, à cette époque, le salarié avait saisi le conseil de prud'hommes de diverses demandes. Plus particulièrement, il soutenait avoir subi un préjudice distinct de celui résultant de son licenciement, du fait de la méconnaissance des engagements pris par la Société dans le cadre du PSE.

Ainsi, le Conseil d'État constate que l'action introduite en 2012 devant le Conseil d'État était intervenue plus de six ans après avoir eu connaissance de la décision. Par conséquent, l'action du salarié est irrecevable et la décision de l'inspecteur du travail ayant autorisé son licenciement ne peut plus être contestée.

Ce n'est pas la première fois que le Conseil d'État invoque le principe de sécurité juridique pour encadrer dans un délai raisonnable les actions contentieuses. Ainsi, dans un arrêt du 13 juillet 2016, le Conseil d'État avait déjà considéré que la contestation d'un arrêté portant concession d'une pension de retraite à un ancien brigadier de police était encadrée dans un délai d'un an et ne pouvait plus être contestée 22 ans après (CE, Ass., 13 juill. 2016, n° 387763).

Certains auteurs n'hésitent pas à critiquer cette jurisprudence. Selon le Professeur le Bot, commentant l'arrêt rendu le 13 juillet 2016, « *cette évolution s'inscrit à rebours de l'œuvre accomplie depuis deux siècles par le juge administratif dans la construction de l'État de droit. Réalisant un travail admirable de soumission de l'administration au droit, celui-ci a dégagé, années après années, décennies après décennies, des règles de plus en plus contraignantes s'imposant aux pouvoirs publics* » (2). Ainsi, l'administration se trouve libérée d'une obligation qu'elle s'était pourtant elle-même imposée, à savoir notifier les voies et les délais de recours aux usagers. Le juge avantage l'administration, ses décisions individuelles se trouvant exemptes de critique passé le délai d'un an.

Néanmoins, le principe de sécurité juridique permet de s'assurer que les situations établies depuis de nombreuses années ne puissent être remises en cause au motif qu'il existerait une irrégularité de forme, dès lors qu'il est établi que la décision est connue de celui à qui elle fait grief.

Ainsi, en droit du travail, la solution adoptée par le Conseil d'État nous paraît pertinente. En effet, le recours à l'encontre d'une décision autorisant le licenciement d'un salarié n'oppose pas uniquement l'administration à un usager. Cette action peut avoir des conséquences particulièrement lourdes pour l'employeur. Lorsque la décision est remise en cause, l'employeur est tenu de réintégrer le salarié protégé et de lui verser ses salaires. Dès lors, le fait de pouvoir encadrer dans le temps les éventuels recours contentieux qui pourraient être engagés doit être approuvé en ce qu'il contribue à la nécessaire sécurité juridique dont doivent bénéficier les acteurs économiques. En l'absence de notification de la décision, le salarié disposera d'un délai d'un an pour contester cette autorisation dès lors qu'il est établi qu'il en aura eu connaissance. Il est intéressant de noter que, dans ce cas, le salarié protégé disposerait d'un délai de contestation équivalent à celui des salariés non protégés.

Pour les employeurs, afin de s'assurer que ce délai a bien commencé à courir, il leur appartiendra de vérifier que la notification de la décision administrative est intervenue. À défaut, l'employeur devra en transmettre une copie au salarié et ce, afin de faire courir le délai de contestation. En pratique, les employeurs pourraient annexer au courrier notifiant le licenciement à un salarié protégé la décision les y autorisant. Ils disposeraient ainsi de la preuve qu'en recevant de la lettre de licenciement, le salarié a nécessairement eu connaissance de la décision administrative faisant grief.

Toutefois, si le délai d'un an s'appliquera « *en général* », celui-ci sera écarté en cas de circonstances particulières. Il conviendra donc d'être attentif aux prochaines décisions et plus particulièrement aux circonstances qui pourraient rendre ce délai inopposable...

