

Audience du 18 novembre 2014

8^{ème} chambre

Dossier 13MA5140
Commune de Sète
Contre
Mme C.

Rapporteur Christine MASSE DEGOIS

Conclusions d' Isabelle HOGEDZ
Rapporteur public

La commune de SÈTE vous demande d'annuler le jugement rendu le 25 octobre 2013 par le tribunal administratif de Montpellier, qui l'a condamnée à verser à Mme C., qui a travaillé pour elle de 2006 à 2011, une somme de 6.000 euros en réparation du préjudice moral que lui ont causé ses conditions de travail. A titre subsidiaire, elle vous demande de réduire le montant de cette condamnation.

De son côté, Mme C. présente des conclusions incidentes, vous demandant de reconsidérer la position des premiers juges qui ont rejeté sa demande d'indemnisation visant à réparer son préjudice physique et moral lié à l'absence de visites médicales pendant six années.

Mme C. avait été recrutée en octobre 2005, en dehors de tout contrat, en qualité, officiellement, de vacataire pour faire face aux besoins occasionnels du service. Jusqu'au 29 octobre 2011, jour de sa démission, elle a connu plusieurs affectations, en qualité de surveillante scolaire ou aux cantines, d'agent de service, à la direction des moyens généraux puis au centre de vaccination. Elle a ensuite rejoint le secrétariat du conciliateur municipal, puis sur un poste administratif, à mi-temps, à la direction de la citoyenneté, puis au service du

commerce et de l'artisanat. Lasse de ses conditions d'emploi, précaires, en dehors de tout contrat, sans horaire ni rémunération fixe, Mme C. a démissionné de ses fonctions, démission dont la commune a pris acte le 8 novembre suivant.

Elle a ensuite déposé une requête indemnitaire devant le tribunal administratif de Montpellier sans présenter de demande préalable auprès de son ancien employeur.

Requête qu'elle a rédigée sans l'assistante d'un avocat dans un premier temps, et dont la recevabilité a été discutée en première instance.

La commune a en effet soulevé deux fins de non-recevoir, tirés de ce que la requête ne contenait aucun fondement juridique et de l'absence de demande préalable.

C'est en appel seulement que la commune soutient par ailleurs que Mme C. serait dépourvue d'intérêt à agir et à demander réparation de préjudices liés à ses conditions d'emploi dès lors qu'elle a démissionné. Nous y reviendrons. Mais à ce stade de l'analyse du dossier, vous pourrez écarter le moyen tiré de l'irrégularité du jugement attaqué, liée à l'omission à statuer sur cette fin de non-recevoir, non soulevée en première instance.

S'agissant de la recevabilité de la requête de première instance et des conclusions incidentes présentées par Mme C. en appel :

Déjà, vous pourrez répondre à la commune de SÈTE qu'aucune disposition légale ou réglementaire, ni aucun principe juridique ne s'oppose à ce qu'un agent qui a démissionné de ses fonctions puisse demander réparation des préjudices liés au non-respect des droits qu'il estimait être les siens lors de sa période d'activité professionnelle.

Ensuite, la commune se prévalait en première instance de la méconnaissance de l'article R 411-1 du code de justice administrative, qui impose qu'une requête comporte l'énoncé de faits, de moyens et de conclusions. Et elle renouvèle cette fin de non- recevoir en appel. Ces dispositions imposent que le fondement juridique de la demande soit formulé de façon suffisamment précise (CE 30 décembre 2002 Mme Chavinier n° 224.413 Rec.T. p. 847, par exemple). Et le juge s'autorise un certain pouvoir d'interprétation, dont il peut user avec bienveillance et qui lui permet de s'abstraire des formulations maladroites ou imprécises de l'auteur de la requête. Voyez par exemple CE 6 mai 1970 Syndicat national du cadre secrétaire-comptable de la Banque de France au recueil page 306 ou CE 4 juin 1976 Desforets page 307, etc.

Des écritures de première instance, il ressortait assez clairement que Mme C. entendait obtenir réparation de préjudices divers résultant des conditions dans lesquelles elle a été employée. Elle y exposait sa situation, énumère des faits et des préjudices et s'interrogeait, il est vrai, sur l'existence d'une faute de la part de la commune, plutôt que de l'affirmer mais ses intentions étaient, selon nous, dénuée d'ambiguïté.

Plus délicate est la question de l'absence de conclusions chiffrées dans la requête introductive. C'est a priori une cause d'irrecevabilité, qui ne peut être couverte après l'expiration des délais de recours. En l'espèce, toutefois, il faut faire avec la demande d'aide juridictionnelle, qui a été présentée le 2 décembre 2011 par Mme C., dans les délais de recours contentieux.

En vertu, en effet, du point 6 de l'article 38 du décret du 19 décembre 1991 pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1991 sur l'aide juridictionnelle, applicable aux instances devant les juridictions administratives, « 6. *Lorsque le délai de recours contentieux devant un TA est interrompu par une demande d'aide*

juridictionnelle, ce délai recommence donc à courir selon les modalités prévues à l'article 38 du décret du 19 décembre 1991».

Il résulte de l'instruction que Mme C. a obtenu l'aide juridictionnelle par décision du 8 mars 2012, rectifiée le 26 avril 2012, et désignant Me Mahistre pour assister Mme C.. Vous ne connaissez pas la date de notification de cette décision, pour la simple raison que les décisions d'aide juridictionnelle sont envoyées par courrier simple. Il faut donc se reporter en l'espèce à la date du 20 juin 2012, date du courrier par lequel Me Mahistre a informé le tribunal de sa constitution dans les intérêts de Mme C.. Le délai de recours a commencé à courir à nouveau en son entier à partir de cette date et expirait donc le 21 août 2012.

Seconde difficulté à cette étape de la procédure : Me Mahistre n'a pas respecté ce délai, ayant présenté un mémoire, certes dûment motivé et comportant des conclusions chiffrées, mais le 30 novembre 2012. La requête encourrait donc là encore le rejet pour irrecevabilité.

Ce rejet sec heurterait néanmoins de front le droit des justiciables, dès lors qu'ils sont admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle, à bénéficier effectivement de l'assistance d'un avocat, droit garanti par le CE et par la Cour de justice des communautés européennes.

La C.E.DH porte une attention particulière à ce que les Etats prennent des mesures effectives en cas de carence de l'avocat commis d'office : voyez les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme :

- du 13 mai 1990 Artico contre Italie
- du 21 avril 1998 Daud contre Portugal
- du 10 janvier 2003 Czekalla contre Portugal

Décisions relayées par la jurisprudence du CE :

Voyez les décisions Mecherouh du 28 novembre 2008 n°292.772 conclusions M. Thiellay ou CE 28 décembre 2012 M. Hamlat n° 348.472 conclusions Mme Von Coester, qui imposent à la juridiction de porter à la connaissance du requérant la carence de son avocat désigné dans le cadre de l'aide juridictionnelle avant d'opposer l'irrecevabilité de l'article R 222-1. Ces décisions précisent que la juridiction ne peut se limiter à mettre l'avocat en demeure d'accomplir les diligences qui lui incombent dans les délais impartis. Il lui faut informer le requérant pour qu'il puisse être en mesure de choisir un autre représentant.

Voyez les décisions CE section du 28 juillet 2000 EA n° 11068 et CE 10 janvier 2001 Mme Cohen n° 211.878 au recueil page 5, qui rappellent que le droit au recours est un principe à valeur constitutionnelle dont il faut garantir l'effectivité. Or, l'objet de l'aide juridictionnelle est précisément de faciliter l'exercice de ce droit au recours.

En l'absence d'une telle information, que le tribunal n'a pas considérée utile puisqu'il a écarté toutes les fins de non- recevoir opposées devant lui, il n'est pas possible de rejeter comme tardives les écritures présentées le 30 novembre 2012, et qui ont pu régulariser le mémoire introductif.

Ces questions préalables, délicates, étant réglées, vous pourrez examiner les questions qu'impose de juger le fond de l'affaire.

Mme C. soutenait en première instance qu'elle réunissait les conditions pour pouvoir prétendre à la qualité d'agent non titulaire, dont les droits auraient dû être garantis par le décret du 15 février 1988, sur les agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

La commune de SÈTE soutient en revanche qu'elle avait la qualité de vacataire, ayant reçu de nombreuses affectations dans des services et pour des fonctions différentes.

Aucun texte ne définit le statut de vacataire ; il faut se référer à la jurisprudence qui recourt à plusieurs critères qu'elle combine par la technique du faisceau d'indices.

Voyez notamment la décision CE du 26 mars 2003 Syndicat national CGT de l'INSEE n° 230.011 qui énumère plusieurs critères .

Doivent ainsi être regardés comme ayant la qualité de vacataires des agents recrutés pour accomplir des tâches ponctuelles ou un acte déterminé ne justifiant pas la création d'un emploi. Sont en revanche des agents contractuels les agents exerçant, même à temps partiel, des fonctions correspondant à un besoin permanent. La jurisprudence du CE rappelle à ce sujet que le caractère permanent d'un emploi doit s'apprécier au regard de la nature du besoin auquel répond cet emploi et ne saurait résulter de la seule durée pendant la quelle il est occupé Voyez les conclusions de Mme Hedary sous CE 4 mai 2011 Mme Prod'homme n° 318.644

A ce critère principal peuvent s'adjoindre des critères complémentaires, liés au mode de rémunération. Le vacataire est payé à la vacation, à l'acte, alors que l'agent contractuel perçoit une rémunération mensuelle, ou tout au moins liée à la durée du contrat.

Il résulte de l'instruction que Mme C. a travaillé sans discontinuer pendant six années pour la commune de Sète, de mars 2005 à octobre 2011. La commune de SÈTE a donc fait appel à cet agent de manière constante, pour quelques périodes afin de remplacer des agents absents ou en congé de maladie, pour l'essentiel pour accomplir des fonctions qui lui étaient confiées en propre, des fonctions qui répondaient donc à un besoin permanent de la commune, sans que puisse faire obstacle à cette qualification la diversité des postes occupés.

Vous confirmerez donc la solution des premiers juges qui ont considéré que Mme C. pouvait prétendre à la qualité d'agent contractuel.

Vous confirmerez donc que la commune de SÈTE a bien commis une faute en l'employant en qualité de vacataire et en lui déniait la qualité d'agent contractuels et les droits attachés à cette qualité : entre autres, le bénéfice d'un contrat écrit, des horaires définis, une rémunération régulière, liée à la durée du contrat, et des droits à congés qui lui ont été refusés. Dans ces conditions, il ne nous semble pas que le tribunal ait fait une évaluation excessive du préjudice moral supporté par Mme C. en le fixant à 6.000 euros.

S'agissant maintenant des conclusions incidentes :

Mme C. soutient que devaient lui être proposées les visites médicales prévues par l'article 108-2 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée et par l'article 20 du décret du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale, et qui impose notamment aux autorités territoriales de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité. L'article 20 impose un examen médical périodique au minimum tous les deux ans.

Mme C. n'a pas bénéficié de tels examens. Les deux visites médicales mentionnées par le tribunal pour écarter la demande indemnitaire ont eu lieu à la suite d'accidents de service et ne sauraient tenir lieu de ces visites. Visites qui auraient pu être l'occasion pour le médecin du travail de faire des observations utiles, puisque les conditions de travail de Mme C. étaient difficiles. Les accidents du travail en sont le témoignage, de même que les changements constants de fonction, le sentiment de précarité et la lassitude qui a fini par gagner cet agent, qui a préféré démissionner.

Le droit aux visites médicales n'a pas été garanti ; il a été source de préjudice pour Mme C. ; dans les circonstances de l'espèce, vous pourrez faire une juste

appréciation du préjudice moral en résultant en l'évaluant à la somme de 2.000 euros.

Par ces motifs, nous concluons donc :

- à ce que le montant de la condamnation mise à la charge de la commune de SÈTE soit portée de la somme de 6.000 euros à la somme de 8.000 euros
 - o soit 6.000 euros mis à sa charge par le jugement du 25 octobre 2013
 - o et 2.000 euros en réparation du préjudice moral lié au non respect du droit à bénéficier d'une visite médicale tous les deux ans, garanti par l'article 108-2 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée et par l'article 20 du décret du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale ;
- à la mise à la charge de la commune de Sète de la somme de 2.000 euros en application des dispositions combinées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 sur l'aide juridictionnelle, sous réserve que l'avocat de Mme C. renonce au bénéfice de l'indemnité d'aide juridictionnelle ;
- au rejet de la requête d'appel de la commune de Sète ;
- à la réformation du jugement attaqué en ce qu'il aura de contraire à votre arrêt.

S