

22BX01155 – M. G. S., C+
Conclusions
Anthony Duplan, rapporteur public, 6^{ème} chambre

Audience du 28 août 2023
Matière : Fonction publique

M. G. S. a été embauché par la caisse des écoles de Saint-Louis à La Réunion sur un poste d'assistant informatique, pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} octobre 2014, dans le cadre d'un contrat d'emploi d'avenir. A l'issue de ce contrat, il a signé avec la caisse des écoles sept contrats à durée déterminée d'une durée de six mois chacun, couvrant la période du 1^{er} octobre 2017 au 30 mars 2021 pour occuper les fonctions d'assistant de gestion administrative du centre de documentation scolaire. Le 3 novembre 2020, M. S. a demandé la transformation de son contrat en contrat à durée indéterminée à compter du 1^{er} octobre 2020 en application de l'article 3-4 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Cette demande ayant été implicitement rejetée, M. S. a demandé l'annulation de ce refus implicite au tribunal administratif de La Réunion, lequel a rejeté sa demande et ses conclusions tendant à la régularisation de sa situation par un jugement du 21 mars 2022. C'est le jugement qui est contesté devant vous.

**

M. S. soutient d'abord, au titre de la **régularité**, que le jugement est insuffisamment motivé. Et nous sommes également d'avis de considérer que tel est le cas.

Certes, les premiers juges ont cité l'article 3-4 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui pose l'obligation pour l'administration, sous certaines conditions qu'il énonce – nous allons y revenir -, de conclure un CDI lorsque l'agent justifie d'une durée de services de six ans au moins sur des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique.

Toutefois, le tribunal s'est contenté d'indiquer, au point 4 de son jugement, que « *les trente-six mois de services que M. S. a accomplis au titre de son contrat d'emploi d'avenir ne peuvent pas être comptabilisés dans la durée des six ans mentionnée au premier alinéa du II de l'article 3-4 précité* ». Cette motivation nous semble insuffisante car, si les premiers juges ont également cité l'article L. 5134-110 du code du travail sur le fondement duquel le contrat d'emploi d'avenir de M. S. a été conclu, ils n'ont pas précisé les considérations de droit qui faisaient obstacle à la prise en compte de ce contrat dans la durée légale de six ans requise pour qu'un contrat à durée déterminée soit requalifié en CDI.

Nous vous proposons donc d'annuler le jugement attaqué. Et vous n'aurez donc pas à vous prononcer sur **l'autre moyen de régularité** que l'appelant semble soulever, tiré de ce que le tribunal a indiqué à tort qu'il avait signé six contrats avec la caisse des écoles, alors qu'il était titulaire de sept contrats. Au demeurant, cette erreur factuelle serait seulement susceptible d'affecter le bien-fondé du jugement et non sa régularité.

**

Vous devrez alors statuer sur la demande de M. S. **par la voie de l'évocation**, ce qui vous amènera d'abord à examiner **la fin de non recevoir** qui avait été opposée par la caisse des écoles de Saint-Louis devant le tribunal première instance¹ : la caisse des écoles fait valoir que, tant la demande de M. S. tendant à la requalification de son dernier CDD en CDI, que sa requête introductive d'instance pour contester le refus implicite opposé à cette demande, étaient dirigées contre la commune de Saint-Louis alors que son employeur était la caisse des écoles de cette commune.

En vertu de l'article L. 212-10 du code de l'éducation, les caisses des écoles sont des établissements publics communaux, qui disposent d'une personnalité juridique propre, distincte de celle de leur commune de rattachement. Pour cette raison, il est notamment jugé, en matière électorale, qu'une personne employée par la caisse des écoles d'une commune n'a pas la qualité de salarié de cette commune au sens des dispositions de l'article L. 231 du code électoral qui interdit aux agents salariés communaux d'être élus au conseil municipal de la commune qui les emploie, alors même, que, pour reprendre les termes du président Labetoulle dans ses conclusions sur cette affaire, l'activité de la caisse des écoles « *s'exerce au profit de la commune, dans le cadre d'un service communal* » (CE, 23 novembre 1977, Elections municipales d'Angers, 08174, Rec.).

Ainsi, la caisse des écoles de Saint-Louis dont le président a signé l'ensemble des contrats de travail de M. S., doit être regardée comme le seul employeur de ce dernier, de sorte que les conclusions présentées par le requérant tendant à l'annulation du refus implicite qui a été opposé à sa demande de requalification de son contrat de travail étaient mal dirigées en tant qu'elles l'étaient contre le maire de la commune de Saint-Louis.

Certes, en présence d'une décision implicite de rejet, le Conseil d'Etat a dégagé une obligation pour les autorités incompétentes de transmettre la demande à l'autorité compétente, dans la mesure où celle-ci relève de la même collectivité publique (CE 9 février 1955, Commune de Joinville-le-Pont, p.79,) et même lorsque sont en cause deux personnes publiques distinctes, dès lors qu'il existe des liens suffisants entre ces deux collectivités (CE, 15 octobre 1965, Sieur Wydow, 60338, au recueil Lebon, s'agissant d'une collectivité territoriale et de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales). Et il en résulte qu'une demande d'annulation d'une décision implicite née du silence gardé par l'autorité incompétente doit être regardée comme dirigée en réalité contre la décision implicite de rejet née du silence de l'autorité compétente.

¹ Le moyen tiré de ce que le tribunal n'a pas relevé l'irrecevabilité de la demande de première instance n'entache pas la régularité du jugement mais doit être examiné, le cas échéant d'office, dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel (CE, Section, 19 janvier 1973, Ministre du développement industriel et scientifique c/Sieur Le Vavasseur, n°86548 ; CE, 13 mars 2013, Département de Tarn-et-Garonne c/ Epoux Berges, n°339943).

Cette obligation de transmission à l'autorité compétente, d'abord reprise par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, est désormais codifiée à l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration². Toutefois, l'article L. 114-1 du même code pose une exception à ce principe dans le cadre des relations entre l'administration et ses agents, ce qui est le cas dans votre affaire³.

Par conséquent, vous ne pourriez que constater l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation de M. S. et les rejeter comme mal dirigées.

**

Mais, en tout état de cause, la requête de M. S. est vouée à l'échec sur le fond. L'appelant reproche à son employeur de ne pas lui avoir proposé un CDI alors que, selon lui, il remplissait les conditions prévues par le II de l'article 3-4 de la loi du 26 janvier 1984.

Nous l'avons dit, cet article, introduit par la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, dite loi « Sauvadet », prévoit que lorsqu'un agent contractuel justifie d'une durée d'au moins six ans de services sur des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique et auprès de la même collectivité, il doit se voir proposer une transformation de son contrat en contrat à durée indéterminée.

S'agissant de la durée minimale de six ans de service, il est précisé que les services accomplis à temps non complet et à temps partiel sont assimilés à des services effectués à temps complet et que les services accomplis de manière discontinue sont pris en compte, sous réserve que la durée des interruptions entre deux contrats n'excède pas quatre mois.

Plus précisément, pour apprécier la durée de six ans, la loi exige que les années de services aient été accomplis dans des emplois occupés sur le fondement des articles 3 à 3-3 de la loi du 26 janvier 1984, c'est-à-dire, soit des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, soit des emplois permanents afin d'assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires ou pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, ou encore lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient.

En l'espèce, M. S. a occupé sans discontinuer et à temps complet des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique, à savoir agent administratif ou technique territorial, d'abord en tant qu'assistant informatique à compter le 1^{er} octobre 2014, puis comme assistant de gestion administrative au sein de la caisse des écoles, à partir du 1^{er} octobre 2017 et jusqu'au 30 mars 2021, dans le cadre de CDD de six mois qui ont tous été renouvelés.

² « Lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé ».

³ A la date de la demande de CDIisation, le 3 novembre 2020, M. S. était toujours agent de la caisse des écoles en vertu de son dernier contrat, signé le 28 septembre 2020, et valable jusqu'au 30 mars 2021.

Toutefois, comme le relève la caisse des écoles, les fonctions d'assistant informatique exercées par M. S. pendant trois ans l'ont été dans le cadre d'un contrat « emploi d'avenir ».

Ce type de contrat, introduit par la loi du 26 octobre 2012 et qui a été codifié à l'article L. 5134-110 du code du travail, était destiné à faciliter l'insertion professionnelle pour de jeunes personnes privées d'emploi, pas ou peu qualifiées, ainsi que pour les personnes reconnues travailleur handicapé, ou encore issues de quartiers ou territoires connaissant des difficultés économiques dans certains territoires, dont La Réunion. L'article L. 5134-112 du code du travail précise que l'emploi d'avenir qui concernait des activités présentant un caractère d'utilité sociale ou environnementale ou ayant un fort potentiel de création d'emplois, était conclu sous la forme d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi ou d'un contrat initiative-emploi. Et en vertu des articles L. 5134-24 et L. 5134-69 du code du travail, ces deux types de contrats constituaient des contrats de travail de droit privé.

Or vous savez que, en vertu de la jurisprudence *Berkani* (TC 3 juin 1996, Préfet du Rhône-Alpes, c/ Conseil des prud'hommes de Lyon, 03018, A), par principe, les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif géré par une personne publique sont, quel que soit leur emploi, des agents contractuels de droit public.

Par conséquent, dès lors que M. S. n'avait pas la qualité d'agent de droit public lorsqu'il a exercé ses fonctions d'assistant informatique pendant trois ans, ces années ne peuvent être prises, si bien que, à la date de sa demande de requalification de son contrat en CDI, l'intéressé ne justifiait pas de six ans de services pour pouvoir prétendre au dispositif institué par la loi Sauvadet.

En outre, il nous semble, mais cela n'est pas opposé par la caisse des écoles, que M. S. ne remplissait pas une autre condition posée par l'article 3-4 de la loi du 26 janvier 1984 qui prévoit que le dernier contrat ouvrant droit à la CDisation devait pourvoir « *un emploi permanent en application de l'article 3-3* ». Or le dernier contrat conclu par M. S. le 28 septembre 2020 l'a été sur le fondement du septième alinéa de l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 au titre de l'obligation légale d'emploi de personnes reconnues travailleur handicapé, mentionnée aux articles L. 5212-2 et L. 5212-13 du code du travail, ce qui est le cas du requérant qui a été reconnu travailleur handicapé par une décision de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) du 26 avril 2019.

Précisément, M. Sinaman soutient encore que son employeur a **méconnu ces dispositions du septième alinéa de l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984** qui prévoient, par renvoi à l'article L. 5212-13 du code du travail, qu'un travailleur reconnu handicapé peut être recruté en qualité d'agent contractuel pendant une période correspondant à la durée de stage prévue par le statut particulier du cadre d'emplois dans lequel il a vocation à être titularisé. Il en déduit que, à l'issue de son deuxième CDD établi le 26 mars 2018 sur le fondement de ces dispositions, la caisse des écoles aurait dû soit le renouveler, une fois son contrat expiré, soit prononcer sa titularisation après une appréciation de son aptitude à exercer ses fonctions, et non lui faire signer des CDD successifs.

Mais M. S. n'a pas contesté les conditions de renouvellement de ses précédents contrats et la circonstance qu'il invoque aujourd'hui devant vous est incidence sur le refus implicite qui a été opposé à sa demande de requalification de son dernier contrat de travail, signé le 28 septembre 2020.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation du jugement du tribunal administratif de La Réunion du 21 mars 2022 ;
- au rejet de la requête de M. S. ;
- et, dans les circonstances de l'espèce, au rejet des conclusions présentées par la caisse des écoles de Saint-Louis en première instance, au titre des frais d'instance.

Tel est le sens de nos conclusions.