

Tribunal des Conflits

N°3873

Conflit sur renvoi de la Cour de cassation

Commune de Saint-Clément-des-Baleines

C/

M. B.

Séance du 15 octobre 2012

Rapporteur : M. Schwartz

Commissaire du gouvernement : M. Boccon-Gibod

* *
*

M. B. a été engagé le 1^{er} avril 1990 par la commune de Saint-Clément-des-Baleines (Charente-Maritime) en qualité d'agent d'entretien. Le 14 janvier 2000, il a conclu avec la commune un contrat aux termes duquel la délégation de gestion du camping communal lui était accordée sous forme de « régie intéressée » pour une durée de cinq ans.

Le contrat n'ayant pas été renouvelé à son terme, M. B. a saisi, le 2 avril 2007, la juridiction prud'homale de La Rochelle afin d'obtenir, d'une part, la requalification des contrats l'ayant successivement lié à la commune, d'autre part, l'indemnisation de la rupture du contrat de travail. Le conseil de prud'hommes, en dépit des conclusions contraires de la commune de Saint-Clément-les-Baleines, s'est déclaré compétent et, par jugement du 24 avril 2008, a dit le licenciement dépourvu de cause réelle et sérieuse. Il a condamné la commune au paiement de diverses sommes.

Sur le recours de la commune, la cour d'appel de Poitiers a, par arrêt du 1^{er} juin 2010, confirmé le jugement pour l'essentiel.

Sur le pourvoi de la commune, la chambre sociale de la Cour de cassation, saisie d'un moyen critiquant les dispositions de l'arrêt attaqué par lesquelles la juridiction judiciaire avait retenu sa compétence a, d'office, par arrêt du 28 février 2012, renvoyé devant vous la question de la compétence.

Votre saisine, intervenue en application des dispositions de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849, est régulière.

Au fond

Rappelons que la régie intéressée consiste à confier par contrat à une partie publique ou privée le soin d'assurer le service public avec cette particularité que le co-contractant ne tirera pas sa rémunération de son activité, comme le ferait un concessionnaire, mais de la personne publique, avec la possibilité d'affecter à cette rémunération une part variable en fonction des résultats ou d'autres facteurs tels l'extension du service ou l'amélioration de la qualité (Cf. Chapus, Droit administratif général, tome I n° 818).

Saisie d'un contentieux relatif au même domaine d'activité, la Chambre sociale de la Cour de cassation a jugé que « Les fonctions de gérant et de régisseur de recettes d'un camping municipal ne peuvent être dissociées dans la personne de celui qui les exerce à la fois. On ne saurait donc faire grief au tribunal d'instance qui, après avoir affirmé le caractère administratif du contrat de louage de service liant ce gérant à la commune, rejette sa demande d'inscription sur les listes électorales prud'homales », ce qui revient à rendre ce gérant justiciable des tribunaux administratifs (Cass. Soc. 30 novembre 1982, Bull. soc. n° 666).

Cette décision pourrait donc vous faire pencher en faveur de la compétence administrative, alors même que la qualité de service public industriel et commercial du camping de Saint-Clément-les-Baleines ne fait pas de doute, en l'absence de tout élément permettant de lui conférer une autre nature.

Vous avez toutefois, par un arrêt plus récent, introduit une sérieuse restriction à cette analyse, en posant le principe selon lequel la qualité cumulée de gardienne-gérante et régisseur des recettes d'un camping municipal ne saurait justifier à elle seule de la compétence administrative dès lors que l'agent concerné n'exerce pas effectivement des fonctions de direction et de comptable public.

Vous avez en effet jugé le 18 avril 2005 (Mattern c/Commune de Barr, n° 430) que « le service du camping géré par la commune de Barr a le caractère d'un service public industriel et commercial ; que du fait de la nature juridique de ce service, les litiges d'ordre individuel concernant ses agents, à l'exception de l'agent chargé de la direction du service ainsi que du chef de la comptabilité lorsque ce dernier possède la qualité de comptable public, relèvent de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire ».

On pourrait donc encore penser, à la lumière de cette première partie de votre décision, que M. B., responsable et régisseur de recettes du camping municipal de Saint-Clément-les-Baleines entre dans la catégorie de ceux que vous avez désignés, à l'instar de la Cour de cassation en 1982, comme justiciables de la juridiction administrative.

Mais vous avez apporté une sérieuse restriction à cette analyse en précisant que « le litige opposant le service du camping géré par la commune de Barr à Mme Mattern, qui n'exerçait pas en son sein les fonctions de directeur et qui, dans ses fonctions de régisseur de recettes, agissait pour le compte d'un comptable public sans qu'elle puisse dès lors être elle-même considérée comme ayant cette qualité, relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire ».

En d'autres termes, un agent n'exerçant pas de fonctions de direction d'un camping municipal, fut-il régisseur des recettes pour le compte d'un comptable public, relève de la compétence des juridictions judiciaires comme tout employé d'un service public industriel et commercial. Il en va autrement pour celui qui exerce de véritables fonctions de direction et de comptable public.

Dans quelle catégorie ranger M. B. ? Assure-t-il des tâches de direction d'un service public industriel et commercial cumulées avec celles de comptable public, ce qui le renverrait vers la justice administrative ou bien se trouve-t-il dans les liens d'un contrat de travail lui conférant des tâches autres que de direction, auquel cas, ce serait à la juridiction judiciaire de connaître de son action ?

La caractéristique du contrat de travail est, on le sait, l'existence d'un lien de subordination entre l'employeur et le salarié. La qualification de ce contrat ne dépend ni de celle figurant dans la convention, ni de la volonté des parties, mais des conditions dans lesquelles la prestation de travail s'est exécutée. Le lien de subordination est caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné. La jurisprudence de la Cour de cassation est très abondante sur ce point¹.

Inversement, n'est pas dans les liens d'un contrat de travail le locataire gérant d'une station service, libre d'exercer une activité annexe assurant des recettes non négligeables et lui permettant d'appliquer une politique personnelle de prix (Cass. soc. 9 novembre 2010, n° 09-41.898).

De même, doit être qualifiée de prestation de service l'activité d'une personne disposant d'une grande liberté dans l'organisation de son travail et son organisation, s'agissant du contrat d'un artiste avec un sponsor publicitaire (CE. 10 juillet 1991, Pellegrini, n° 62645, sous les conclusions de M. Arrighi de Casanova).

Pour autant, selon la 2^{ème} chambre civile de la Cour de cassation, le lien de subordination peut exister même sans être associé à un fort pouvoir de contrainte de la part de l'employeur. C'est ainsi qu'une personne participant à un jury d'examen organisé par la direction générale et départementale de la jeunesse et des sports, désignée par un arrêté de constitution et bénéficiaire d'un bulletin de paie, est dans un lien de subordination à l'égard de cette direction, alors même qu'elle jouit de la plus grande liberté dans ses fonctions de membre de ce jury, de sorte que l'accident mortel dont elle est victime au retour des épreuves constitue un accident du travail (Crim. civ 2^{ème}, 11 mars 2010, Bull. II n° 56).

Pour ce qui concerne, M. B., le contrat conclu avec la commune définit les taches suivantes :

¹ Cass. Soc. 12 juillet 2005, n° 03-45394 ; Cass. civ. 2^{ème}, 21 juin 2005, n° 04-12105 ; Cass. civ. 2^{ème}, 31 mai 2005, n° 03-30741 ; Cass. soc. 13 avril 2005, n° 03-42583 ; Cass. civ. 2^{ème}, 18 janvier 2005, Bull. civ. V, n° 11 ; Cass. soc. 30 septembre 2003, n° 01-43850 ; Cass. soc. 15 novembre 2000, n° 98-43.567 ; Cass. soc. 1er juillet 1997, Bull. civ. V, n° 240 ; Cass. soc. 5 mai 2010, n° 08-45.323 ; Cass. soc. 6 octobre 2010, n° 07-44.759 à 761.

- Entretien : fauchage, ramassage des branches mortes et des déchets, débroussaillage, taille des haies et massifs, vérification du bon fonctionnement des toilettes et toutes actions utiles pour la propreté du camping ;

- Petites réparations de plomberie et d'électricité ;

- « suivi commercial », consistant à être responsable du bon fonctionnement du camping et prendre toutes dispositions pour en assurer la régie de recettes selon les modalités administratives en vigueur ;

D'autres rubriques portent sur les soins à apporter au respect du règlement par les campeurs, à la surveillance des lieux et aux astreintes auxquelles est tenu M. B., ainsi qu'à ses congés hebdomadaires et annuels.

Obligation lui est faite de rendre compte sans délai au maire de tous les problèmes qu'il n'aurait pu régler et de le prévenir de toute difficulté à venir.

Sa rémunération est enfin fixée, soit un minimum garanti de 7.491,41 francs, somme qualifiée de salaire, ainsi qu'une prime de 1,3 % calculée sur le chiffre d'affaires hors taxe de séjour, et de 9 % sur le différentiel du chiffre d'affaires de deux exercices successifs, prime dont on imagine mal qu'elle puisse constituer une part importante de sa rémunération totale, étant observé que, sur la différence des exercices 1999 et 2000, la prime de 9 % s'est réduite à néant.

De ces différents éléments, ressortent en définitive deux caractéristiques de l'emploi de M. B.

- d'une part, ne lui sont confiées que des tâches d'exécution et non de direction, y compris dans ses fonctions de régisseur du camping, qui se limitent à percevoir les redevances des campeurs à charge de les représenter à la commune.

- d'autre part, même si une certaine liberté lui est reconnue dans une activité subalterne, il reste qu'il est placé sous la surveillance du maire qui, non seulement doit être saisi de tous les problèmes actuels ou à venir dépassant ses compétences, mais encore qui lui impose ses périodes de congés et ne lui laisse aucune liberté en matière de politique tarifaire.

Il en résulte qu'au regard des critères qui viennent d'être rappelés, M. B., agent d'entretien chargé de la marche du camping, ne peut être regardé comme en charge de tâches de direction et de comptable public, mais comme agent d'exécution d'un service public industriel et commercial. A cet égard, ses fonctions se rapprochent de celles de la gardienne-gérante de votre arrêt Mattern et ne peuvent être regardées comme lui conférant véritablement des responsabilités de gestion et de direction.

C'est en ce sens qu'opine le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social qui observe que M. B., chargé de l'accueil des clients et de l'entretien du camping, sans autonomie de gestion dans l'exercice de ses fonctions, n'avait ni la qualité de comptable public, ni celle de directeur d'un service public industriel et commercial. Les conclusions de la SCP Boutet, dans les intérêts de M. B., sont dans le même sens.

Pour sa part, la commune de Saint-Clément-les-Baleines conclut, par l'intermédiaire de son conseil, à l'existence d'une délégation de service public, telle que prévue par l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales.

On sait toutefois que le propre de ce type de convention est que le délégataire doit voir sa rémunération substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service, ce qui est loin d'être le cas en l'espèce, si l'on considère la très modeste part d'intéressement de M. Bulté dont le détail a été rappelé plus haut.

De nombreux motifs existent donc d'opiner en faveur de la compétence judiciaire.

Deux séries de considérations pourraient cependant vous conduire à opter pour la compétence administrative.

D'une part, il pourrait être reconnu aux attributions de M. B. un caractère moins subalterne qu'il ne paraît dans la gestion du camping, ce qui permettrait de le regarder comme chargé de la direction de l'établissement au sens de votre décision Mattern, mais il vient d'être montré qu'une telle interprétation ne s'impose nullement à la lecture du contrat liant M. B. à la commune.

D'autre part, la question pourrait se poser de l'application de votre jurisprudence Berkani du 25 mars 1996 (n° 3000), aux termes de laquelle « les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi », mais peut-on qualifier de service public administratif le camping municipal de Saint-Clément-les-Baleines ?

Il resterait surtout à se demander, si toute solution consistant à renvoyer M. B. devant l'autre ordre juridictionnel alors qu'il est parvenu au terme de son parcours procédural, serait compatible avec une bonne administration de la justice, en présence d'une situation qui ne permet pas de regarder la compétence administrative comme s'imposant d'évidence.

* *
*

Nous avons en conséquence l'honneur de conclure :

- à la compétence de la juridiction de l'ordre judiciaire ;
- au renvoi de la cause et des parties devant la Chambre sociale de la Cour de cassation.