



**HAL**  
open science

**Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 5 avril 2012, numéro 080155, Madame Bois contre Centre communal d'action sociale de Saint-Joseph**

Safia Cazet

► **To cite this version:**

Safia Cazet. Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 5 avril 2012, numéro 080155, Madame Bois contre Centre communal d'action sociale de Saint-Joseph. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2012, 15, pp.222-230. hal-02732778

**HAL Id: hal-02732778**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02732778v1>**

Submitted on 2 Jun 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Rémunération des agents non titulaires de la fonction publique territoriale – droit à être rémunéré sur les bases minimales prévues par le décret n° 82-849 portant statut particulier des agents sociaux territoriaux (non) –variabilité de la quotité de travail- application de la jurisprudence Commune de Béziers de 2009**

Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 5 avril 2012, *Mme Bois c/ Centre communal d'action sociale de Saint-Joseph*, req. n° 080155

*Safia CAZET, Maître de conférences en droit public à l'Université de La Réunion*

Le jugement commenté illustre à merveille la complexité du contentieux contractuel dans l'hypothèse où rien n'a été fait dans les règles. Les faits de l'espèce s'apparentent en effet à un « capharnaüm » juridique. La requérante a été recrutée par un contrat à durée indéterminée en date du 26 juillet 1999, par le centre communal d'action sociale de Saint-Joseph (ci-après CCAS) en qualité d'aide à domicile. Elle est recrutée à temps partiel, mais la quotité de travail n'est pas définie. Les horaires et jours de travail sont déterminés par des « ordres de mission » du CCAS en fonction des heures notifiées par différents organismes. Deux plafonds d'emploi sont prévus : 169 heures par mois et une durée hebdomadaire maximale de 39 heures.

Le contrat est exécuté sans problème pendant dix ans. Suite à une baisse drastique du nombre d'heures travaillées à l'initiative du CCAS<sup>1</sup>, la requérante sollicite le versement d'un complément de rémunération auprès du président du CCAS. Elle estime en effet avoir travaillé à 100 % comme les fiches de paie l'indiquent et qu'elle a droit à un salaire mensuel intégral calculé sur la base du premier échelon et du premier indice de la catégorie la plus faible de la fonction publique territoriale. Le président du CCAS rejette sa demande. Tout d'abord, il estime qu'elle a été régulièrement rémunérée sur la base du SMIC, car elle ne peut pas se prévaloir les bases de rémunération applicables aux agents sociaux titulaires puisqu'elle ne l'est pas. Aucun texte ne régit le niveau de rémunération des agents non titulaires. Enfin le CCAS fixe librement le niveau de rémunération. Ensuite, le refus est justifié au motif que la requérante a été régulièrement rémunérée en fonction du nombre d'heures effectivement travaillées parce que son

<sup>1</sup> Cette baisse de volume horaire a logiquement entraîné une baisse importante des revenus.

contrat de travail prévoit un temps partiel. Le contrat fait foi sur le bulletin de salaire mentionnant 100 % ; elle ne peut donc pas prétendre au paiement d'heures non travaillées.

La requérante ne sollicite pas l'annulation de cette décision, mais la condamnation du CCAS au versement d'un complément de salaire et l'application de l'article L. 761-1 CJA. Il ne s'agit donc pas d'un contentieux de l'excès de pouvoir, mais d'un plein contentieux.

La difficulté de cette espèce réside dans l'illégalité flagrante du contrat de travail de la requérante qui en réalité demande au jugement de requalifier son contrat à temps partiel en contrat à temps complet afin de bénéficier d'une meilleure rémunération.

Plusieurs options s'offraient au juge. Sur le fondement de la jurisprudence *Commune de Béziers*<sup>1</sup>, le juge pouvait régler le litige sur le terrain contractuel en conservant la qualification à temps partiel ou en requalifiant en temps complet. Il pouvait également écarter ce contrat en raison des illégalités l'affectant et régler le litige sur le fondement de la théorie de l'enrichissement sans cause.

En choisissant de régler le litige sur le terrain contractuel, ce jugement applique d'une façon intéressante la jurisprudence *Commune de Béziers* de 2009. Mais le terrain contractuel étant « miné » d'illégalités, le juge a dû faire appel aux dispositions réglementaires pertinentes afin de trancher le litige. Cette attitude ne doit pas surprendre tant ce type de contrat est « le plus souvent prédéterminé par des dispositions réglementaires qui s'imposent aux parties. Derrière le contrat, il y a en fait un statut qui se dessine »<sup>2</sup>.

## **I.- Règlement du litige sur le terrain contractuel, l'application de *Commune de Béziers* à un contrat de recrutement d'un agent non titulaire de la fonction publique territoriale**

Ce choix est riche d'enseignements. Tout d'abord, il éclaire sur la plasticité du considérant de principe de l'arrêt *Commune de Béziers*. Ensuite, il apporte des précisions sur les illégalités qui permettent d'écarter le contrat. Enfin, il témoigne

---

<sup>1</sup> CE, 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, n° 304802, *Lebon* p. 509, concl. E. GLASER ; *AJDA* 2010, p. 4 ; *ibid.* p. 14, chron. S.-J. LIÉBER et D. BOTTEGHI ; *D.* 2011. p. 472, obs. S. AMRANI MEKKI et B. FAUVARQUE-COSSON ; *RDI* 2010, p. 265, obs. R. NOGUELLOU ; *AJCT* 2010. 114, Pratique O. DIDRICHE ; *RFDA* 2010, p. 506, concl. E. GLASER ; *ibid.* 519, note D. POUYAUD ; *RTD. com.* 2010, p. 548, obs. G. ORSONI ; *BJCP* 2010. p. 138, concl. E. GLASER ; *RJEP* juin 2012, p. 19 note J. GOURDOU et PH. TERNEYRE ; *RDP* 2010, p. 553, note H. PAULIAT.

<sup>2</sup> CE, Sect., 25 mai 1979, *Rabut*, Rec., p. 231 concl. B. GENEVOIS ; voir dans une veine identique CE, Sect., 31 décembre 2008, *Cavallo*, req. n° 283256, *AJDA* 2009, p. 5 ; *ibid.* p. 142, chron. S.-J. LIÉBER et D. BOTTEGHI ; *AJFP* 2009, p. 153, note G. CALLEY ; *RFDA* 2009, p. 89, concl. E. GLASER.

d'un certain attachement du juge au contrat au principe de loyauté des relations contractuelles.

### **La plasticité de la jurisprudence *Commune de Béziers*.**

Dans cette affaire, il s'agissait d'une convention par laquelle la Commune de Villeneuve-lès-Béziers devait reverser à la Commune de Béziers une fraction de la taxe professionnelle versée par les entreprises délocalisées de Béziers vers Villeneuve-lès-Béziers. Cet arrêt modifiait donc l'office du juge des contrats dans un domaine étranger à la fonction publique<sup>1</sup>.

Rien d'étonnant à ce que le juge du contrat<sup>2</sup> invoque en l'espèce cette jurisprudence. Le contrat de recrutement des agents non titulaires reste un contrat malgré l'importance de la « part règlementaire » dans ce domaine particulier qu'est la fonction publique. Il est néanmoins difficile de soutenir que c'est un contrat comme les autres<sup>3</sup>, ne serait-ce qu'au regard de certaines particularités contentieuses, dont l'arrêt *Ville de Lisieux*<sup>4</sup> se fait l'écho. D'ailleurs, certains auteurs n'hésitent pas à évoquer « *de la nature en réalité fort peu contractuelle des liens unissant ces agents à la collectivité publique* »<sup>5</sup>.

En l'espèce cependant, la requérante avait placé le litige non sur le terrain de l'excès de pouvoir, mais sur celui du plein contentieux, il ne s'agissait pas d'un contentieux de la légalité, mais d'un contentieux contractuel. L'attitude des juges du TA de Saint-Denis se comprend donc dans ce cadre et rappelle la part « peu contractuelle » de ces liens.

### **Les précisions quant à la nature des illégalités justifiant d'écarter le contrat.**

Le contrat liant la requérante au CCAS était illégal sur deux points : sa durée indéterminée et l'absence de mention de la quotité de travail. À la date de sa conclusion (26 juillet 1999), le statut général des fonctionnaires ne prévoyait que le recrutement de non titulaire sur des emplois permanents qu'au moyen de contrat à durée déterminée de 3 ans maximum, qui ne pouvait être renouvelé que par

---

<sup>1</sup> Pour de plus amples détails et outre les commentaires précités, voir L. MARGUERY, « La "loyauté des relations contractuelles" en droit administratif : d'un principe procédural à un principe substantiel », *RFDA* 2012, p. 663.

<sup>2</sup> Il s'agit du juge administratif en l'espèce car le contrat en question est un contrat de droit public en vertu de la jurisprudence *Berkani* (TC, 25 mars 1996, *Berkani* ; Lebon p. 536, concl. PH. MARTIN ; *D.* 1996. Jur. P. 598, note Y. SAINT-JOURS. *AJDA* 1996, p. 355, chron. J.-H. STAHL et D. CHAUVAUX ; *Dr. adm.* 1996, n° 319, obs. J.-B.A. ; *Dr. social* 1996, p. 735, obs. X. PRÉTOT ; *JCP* 1996, n° 22664, note P. MOUDOUDOU ; *RFDA* 1996, p. 819, concl. P. MARTIN ; J.-F. LACHAUME, *CJEG* 1997, p. 35).

<sup>3</sup> Voir à ce propos les développements de F. MELLERAY, *Droit de fonction publique*, Paris, 2<sup>ème</sup> éd., Economica, 2010, p. 135, § 110.

<sup>4</sup> CE Ass., 30 octobre 1998, *Ville de Lisieux*, Lebon p. 375 et 385 ; *AJDA* 1998 p. 969, chron. F. RAYNAUD et P. FOMBEUR ; *RFDA* 1999, p. 128, concl. J.-H. STAHL.

<sup>5</sup> F. LENICA et J. BOUCHER, « Recours des tiers contre les contrats et modulation dans le temps des effets des changements de jurisprudence : " Never say never " », *AJDA* 2007, p. 1577.

reconduction expresse<sup>1</sup>. De plus, la quotité variable de travail en fonction des commandes était aussi illégale<sup>2</sup>. Les agents non titulaires peuvent en effet effectuer un temps partiel ou incomplet, mais la quotité doit être déterminée<sup>3</sup>. Les juges ne font mention que d'une seule illégalité, celle tenant à la variabilité des horaires. Cela s'explique aisément en raison du but de l'action de la requérante qui est d'obtenir une requalification de son contrat à temps partiel en contrat à temps complet. La durée du contrat n'était pas en cause.

Cette illégalité pouvait-elle être analysée comme une irrégularité tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou comme un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement ? Autrement dit, était-elle de nature à justifier qu'on l'écarte le contrat pour régler le litige ?

Les juges du tribunal administratif de Saint-Denis répondent implicitement par la négative. Quel enseignement en tirer ? Aucun du côté des vices du consentement<sup>4</sup>, car ces derniers n'étaient pas en cause en l'espèce. En revanche du côté du contenu du contrat, il ne faut pas déduire de cette réponse négative que la variabilité des horaires de travail ne concerne pas le contenu du contrat, mais plutôt que ce jugement dénie une « particulière gravité » à ce type de vices. L'essentiel est sans doute là. Certes, ce contrat n'a pas respecté les règles. Mais ces règles et leur violation n'étaient pas suffisamment importantes pour justifier d'écarter le contrat lors du règlement du litige.

Ce jugement est en cohérence avec la récente jurisprudence du Conseil d'État. En effet, à notre connaissance, le juge suprême n'a eu que peu d'occasions de se prononcer sur cette question et ne reconnaît qu'avec parcimonie l'existence de vices de nature à justifier d'écarter le règlement du litige sur le fondement du contrat.

---

<sup>1</sup> Article 4 du titre II du statut général des fonctionnaires.

<sup>2</sup> Ce n'est que plus tard qu'une telle possibilité sera offerte par le biais de l'article 5 du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

<sup>3</sup> Voir à ce propos l'article 21 du décret n°88-145 qui prévoit en substance de l'agent non titulaire employé depuis plus d'un an à temps complet et de façon continue peut être autorisé à accomplir un service à temps partiel dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que celles applicables aux fonctionnaires titulaires autorisés à travailler à temps partiel. Voir également l'article 60 du titre III du Statut général des fonctionnaires qui précise en substance que les fonctionnaires à temps complet peuvent effectuer un temps partiel non inférieur à un mi-temps. Enfin, voir l'article 1<sup>er</sup> du décret n°82-624 du 20 juillet 1982 fixant les modalités d'application pour les fonctionnaires de l'ordonnance n°82-296 du 31 mars 1982 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel ; cet article énonce que la durée de service à temps partiel que les fonctionnaires peuvent être autorisés à accomplir est fixée à 50%, 60%, 70%, 80% ou 90% de la durée hebdomadaire du service que les agents de même grade exerçant à temps plein les mêmes fonctions doivent effectuer.

<sup>4</sup> Sur ce point, le juge a tranché la question de la non transmission de la délibération de l'organe délibérant de la collectivité au représentant dans le sens d'un vice qui ne justifie pas d'écarter le contrat : CE Sect., 10 novembre 2010, *Commune de Palavas-les-flots*, req. n° 314449 ; CE, 10 décembre 2012, *Commune de Servais*, req. n°336639 ; CE, 10 décembre 2010, *Commune d'Amigny-Rouy*, req. n°336638 ; CE, 20 décembre 2011, *Commune de Portiragnes*, req. n°334209.

Dans une première espèce, le Conseil d'État a jugé que la violation du principe d'inaliénabilité du domaine public confère au contrat un contenu illicite. Étaient en cause des stipulations d'un contrat qui prévoyaient le transfert à une personne privée, sans désaffectation ni déclassement préalables, de la propriété de dépendances du domaine public. Mais en l'espèce, cette irrégularité était divisible du reste, donc le litige a pu être réglé sur le terrain contractuel en écartant seulement les stipulations relatives au transfert de propriété<sup>1</sup>.

A également été jugé illicite un contrat par lequel un SDIS renonçait à exercer la compétence qu'il tient de l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales à propos des modalités de calcul et de répartition des contributions que le département, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents pour la gestion des services d'incendie et de secours versent au budget du SDIS<sup>2</sup>.

En revanche, « *eu égard à leur nature et aux circonstances dans lesquelles elles auraient été commises, aucune des irrégularités susceptibles d'affecter la procédure d'attribution du marché à son titulaire alléguées par la SOCIETE DES AUTOROUTES DU NORD ET DE L'EST DE LA FRANCE et tirées soit de l'application par elle-même des dispositions du code des marchés public, des dispositions du décret du 26 mars 1993 relatif aux contrats visés au I de l'article 48 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, de prescriptions du droit communautaire au contenu équivalent ou de principes généraux relatifs à la présentation des candidatures à l'attribution du marché, soit de manquements de sa part au principe d'égalité entre les candidats au cours de la consultation, ne saurait être regardée comme un vice d'une gravité telle que le juge doive écarter le contrat et que le litige qui oppose les parties ne doive pas être tranché sur le terrain contractuel* »<sup>3</sup>.

Même si ces arrêts ne concernent pas la fonction publique, on ne voit pas pourquoi le raisonnement qui y est à l'œuvre ne serait pas transposable à ce contentieux. On pourrait même déduire de ce jugement que le contentieux contractuel de la fonction publique suit une sorte de « droit commun » du contentieux contractuel ; toutes proportions gardées bien évidemment<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> CE, 4 mai 2011, *Communauté de communes du Queyras*, req. n°340089. Le Conseil d'Etat reproche d'ailleurs à la Cour administrative d'appel de ne pas avoir relevé d'office une telle irrégularité.

<sup>2</sup> CE, 20 juin 2012, *SDIS du Nord*, req. n° 342843.

<sup>3</sup> CE, 12 janvier 2011, *société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France*, req. n°332136.

<sup>4</sup> L'avenir nous dira si le Conseil d'Etat entérine cette solution.

Ainsi, ce jugement s'inscrit dans le sillon jurisprudentiel qui s'oriente largement dans le sens du maintien du contrat et de la stabilité des relations contractuelles<sup>1</sup>.

Cette attitude du juge se comprend d'autant plus que le contrat n'a posé problème qu'après 10 ans d'exécution paisible. D'ailleurs, il faut remarquer que le juge s'appuie sur l'exigence de loyauté dans les relations contractuelles pour justifier son attitude protectrice à l'égard du contrat. C'est d'ailleurs le sens de la jurisprudence Commune de Béziers qui vise à obliger la personne publique qui a conclu un contrat illégal à ne pas pouvoir se prévaloir de cette illégalité pour échapper à ses obligations contractuelles au stade de l'exécution du contrat<sup>2</sup>.

L'importance de la loyauté contractuelle.

La question de loyauté contractuelle a une coloration particulière dans cette espèce. En effet, le CCAS n'invoque pas l'illégalité du contrat pour se soustraire à une obligation qui y figure. Bien au contraire, il s'en prévaut pour justifier d'avoir à payer la requérante à la tâche. C'est cette dernière qui invoque cette illégalité pour obtenir une rémunération supérieure à celle qu'elle a obtenue sur la base des seules heures travaillées. Les juges avaient une option. Soit ils estimaient que l'attitude du CCAS était déloyale en tant qu'il se prévalait d'une illégalité manifeste pour s'opposer aux prétentions de son co-contractant ; soit c'est celle de la requérante qui l'était en raison de sa soudaine insatisfaction des termes du contrat.

Ce qui a été déterminant en l'espèce, outre l'absence de vices du consentement, c'est l'exécution non conflictuelle du contrat pendant 10 ans, ce qui témoigne de sa pleine acceptation. « *L'application de "l'exigence de loyauté dans les relations contractuelles" est efficiente si c'est celui qui a commis l'illégalité qui l'invoque. À l'inverse, les effets d'une irrégularité de passation pourraient être plus radicaux dans le cas où celle-ci serait soulevée par celui qui s'en prétend victime* »<sup>3</sup>. Cependant, la jurisprudence est beaucoup plus sévère avec le co-contractant soi-disant victime<sup>4</sup>.

Ce jugement retient une acception classique de la loyauté dans les relations contractuelles, laquelle interdit de revenir sur les termes d'un contrat largement

---

<sup>1</sup> Voir à propos d'un contentieux contractuel hors fonction publique, P. DELVOLVÉ, « Le déféré préfectoral contre les contrats administratifs : du recours pour excès de pouvoir au recours de plein contentieux », *RFDA* 2012, p. 683.

<sup>2</sup> Voir en ce sens, P. DELVOLVÉ, « Le déféré préfectoral contre les contrats administratifs : du recours pour excès de pouvoir au recours de plein contentieux », *RFDA* 2012, p.687.

<sup>3</sup> L. MARGUERY, « La « loyauté des relations contractuelles en droit administratif : d'un principe procédural à un principe substantiel », *RFDA* 2012, p. 666.

<sup>4</sup> Voir à ce propos CE, 10 février 2010, *Société Prest'Action*, req. n° 301116.

accepté et exécuté. Il s'inscrit dans la veine jurisprudentielle faisant de ce principe un « *modèle de conduite procédurale* »<sup>1</sup>.

Si les juges ont choisi de régler le litige sur le terrain contractuel, la complexité de la situation factuelle les a obligés à se rattacher aux dispositions réglementaires en vigueur pour résoudre les problèmes relatifs au temps de travail et à la rémunération.

## **II.- Appel salvateur aux dispositions réglementaires sur un terrain contractuel « miné »**

Le raisonnement mené en l'espèce est révélateur d'un phénomène ancien et qui prend de l'ampleur. Il s'agit de la particularité de la situation de l'agent contractuel, lequel est paradoxalement et pour l'essentiel dans une situation légale et réglementaire.

### **A.- Application rigoureuse des règles relatives à la définition du « temps complet »**

Le premier problème soulevé par la requérante était relatif au temps de travail. En effet, si le contrat prévoit effectivement un temps partiel, Mme Bois a travaillé comme si elle était en temps complet jusqu'en 2008 et les fiches de paie mentionnent une quotité de travail 100 %. Mme Bois se prévaut de cela pour tenter d'obtenir la requalification de son contrat de travail en temps complet. Pour se sortir de cet imbroglio, les juges se sont raccrochés à la notion de travail effectif et d'astreinte.

Un temps complet s'analyse par rapport à la notion de temps de travail effectif. Or, la durée du travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles<sup>2</sup>.

*« Une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration, la durée de cette intervention étant considérée comme un temps de travail effectif »<sup>3</sup>.*

---

<sup>1</sup> Sur ce point, voir l'étude très intéressante de L. MARGUERY, « La "loyauté des relations contractuelles" en droit administratif : d'un principe procédural à un principe substantiel », préc., p. 665.

<sup>2</sup> Article 2 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

<sup>3</sup> Article 5 décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.



Les périodes d'astreinte dans leur globalité ne peuvent être assimilées à un temps de travail effectif<sup>1</sup>. Comme le contrat stipule que les temps de travail sont déterminés par des ordres de mission et qu'il n'y a aucune obligation d'être à la disposition permanente et immédiate du CCAS, le contrat de travail est un contrat à temps partiel, même si dans la réalité, l'agent travaille 39 heures hebdomadaires.

Dans la mesure où le juge a décidé de statuer sur le terrain contractuel, il doit déterminer quelle a été la volonté des parties. Le contrat dès le départ s'est entendu comme conclu à temps partiel. Dans la mesure où il a été conclu de bonne foi et exécuté pendant 10 ans sans conflit, il n'apparaît opportun de laisser aujourd'hui la requérante se prévaloir des illégalités pour obtenir une requalification du contrat.

Sur ce point, les conclusions de la requérante ont été donc rejetées. Il en va de même à propos de sa rémunération.

### **B.- Application rigoureuse des règles relatives à la rémunération des agents non titulaires**

La rémunération des agents non titulaires varie entre deux bornes. La première est fixée par un principe général du droit applicable à tout salarié et dont s'inspire l'article L. 141-2 du Code du travail, un agent non titulaire d'un établissement public territorial a droit à un minimum de rémunération qui, en l'absence de disposition la plus favorable pour la catégorie de personnel à laquelle l'intéressé appartient, ne saurait être inférieure au salaire minimum de croissance de l'article L. 3231-2 du Code du travail<sup>2</sup>. La seconde est le principe selon lequel les collectivités territoriales ne peuvent attribuer des rémunérations plus élevées que ceux auxquelles peuvent prétendre les agents de l'État à fonction et à qualification équivalentes<sup>3</sup>.

L'intérêt du jugement réside dans un rappel peu satisfaisant pour la requérante. Il n'y a aucun principe général ni aucun texte imposant de rémunérer l'agent non titulaire au minimum sur la base du premier échelon de la grille indiciaire applicable aux agents titulaires occupant le même type d'emploi.

Entre les bornes précédemment définies, le contrat est donc libre de fixer la rémunération de l'agent. Le contrat prévoyait que cette rémunération serait fonction d'un barème des emplois non titulaires d'aides sociaux, lequel n'a jamais

---

<sup>1</sup> Voir pour une solution proche : CE, 1<sup>er</sup> juillet 1998, *Union syndicale autonome Justice*, Rec. Lebon, p. 265 : le temps passé par l'agent dans son logement de fonction avec ou sans nécessité de service ne peut être assimilé à un temps de travail effectif.

<sup>2</sup> CE, 23 avril 1982, *Ville de Toulouse*, req. n°36851.

<sup>3</sup> CE, 28 juillet 1995, *Delisle*, req. n° 084029.

été voté par le CCAS. La lacune du contrat sur ce point est comblée par un principe général du droit.

Cette affaire met en lumière l'articulation entre le contrat et les dispositions réglementaires alors même que le juge a décidé de régler le litige sur un terrain contractuel.

---

<sup>1</sup> À l'époque, vingt-cinq voitures accidentées ont pu être dénombrées en l'espace de deux ans sur cette portion de route.

<sup>2</sup> En effet, « *l'usager est la personne qui utilise effectivement un ouvrage public et subit un dommage à l'occasion de cette utilisation* » (MORAND-DEVILLER J., *Cours de droit administratif des biens*, Paris, vMontchrestien, 6<sup>ème</sup> édition, 2010, p. 798). Ainsi, le requérant était usager de la voirie. Pour rappel, les participants à un ouvrage public ne peuvent demander réparation d'un dommage de travaux publics que sur la preuve d'une faute commise par la personne publique : arrêt CE 1<sup>er</sup> décembre 1937, *Sté des établissements Jean François*, R. 986. Au contraire, le tiers à l'ouvrage, c'est-à-dire celui qui ne retire aucun bénéfice de l'ouvrage, est soumis à un régime de faveur puisqu'il peut mettre en cause la responsabilité de la personne publique sans faute de sa part : CE, 24 mai 2000, *EDF et Consorts Anotaux*, req. n°188002 et 188036.

<sup>3</sup> GODFRIN P. ET DEGOFFE M., *Droit administratif des biens – Domaine, travaux, expropriation*, Paris, Sirey, 8<sup>ème</sup> édition, 2007, p.345.