

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2005057

**SYNDICAT CFDT INTERCO DE LA HAUTE-
GARONNE ET DE L'ARIEGE**

Mme Léa Matteaccioli
Rapporteuse

M. Arnaud Mony
Rapporteur public

Audience du 1^{er} juillet 2022
Décision du 15 juillet 2022

36-08-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et trois mémoires respectivement enregistrés les 8 octobre 2020 et 27 janvier 2022, 19 avril 2022 et 5 mai 2022 le syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège, représenté par Me Laclau, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite de rejet du maire de la commune de Muret de sa demande préalable de reconnaissance du droit au bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire et demande de versement de la nouvelle bonification indiciaire sur le fondement de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative concernant les fonctionnaires territoriaux de la commune de Muret exerçant à titre principal leurs fonctions en périphérie des quartiers prioritaires de la politique de la ville et assurant leur service en relation directe avec la population de ces quartiers ;

2°) de reconnaître aux agents relevant des effectifs de la police municipale et du centre communal d'action sociale ainsi qu'au concierge du stade municipal Marcel Calmes le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire depuis leur date d'affectation au sein des établissement et au plus tôt au 1^{er} janvier 2015 ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Muret une somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les agents de la police municipale, du centre communal d'action sociale et le concierge du stade municipal Marcel Calmes exercent en périphérie des quartiers prioritaires de la ville, assurent leur service en relation directe avec la population de ces quartiers et exercent à titre principal des fonctions mentionnées en annexe du décret du 3 juillet 2006.

Par trois mémoires en défense, respectivement enregistrés les 26 octobre 2021, 4 mars 2022 et 5 mai 2022, la commune de Muret, représentée par Me Herrmann conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge du syndicat requérant sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête du syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège est irrecevable dès lors que son secrétaire général n'a pas été valablement autorisé à introduire la présente instance par le conseil syndical, réuni le 5 avril 2018 alors que la requête a été introduite trente mois plus tard, et que le procès-verbal de cette réunion ne mentionne pas les membres présents lors de la réunion du bureau ;
- cette requête est irrecevable dès lors que les statuts du syndicat ne lui confèrent pas d'intérêt pour agir au sens de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative ;
- cette requête est irrecevable en l'absence de mention des éléments de fait et de droit qui caractérisent le groupe d'intérêt en faveur duquel elle est présentée, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 72-12-6 du code de justice administrative ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Un mémoire a été enregistré pour le syndicat requérant le 27 mai 2022 et n'a pas été communiqué.

Par un courrier du 23 juin 2022, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation de la décision implicite de rejet du maire de la commune de Muret, dès lors que ces conclusions ne tendent pas à la satisfaction de l'action en reconnaissance de droits.

Des observations ont été enregistrées en réponse pour le syndicat requérant le 24 juin 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- le décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible ;
- le décret n° 2104-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains ;

- le décret n° 2015-1386 du 30 octobre 2015 relatif à la nouvelle bonification indiciaire attribuée aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville, à la suite de la création des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Matteaccioli,
- les conclusions de M. Mony, rapporteur public,
- et les observations de Me Laclau pour le syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège et de Me Hermann pour la commune de Muret.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège a formulé, le 24 décembre 2019 auprès du maire de la commune de Muret une réclamation préalable de reconnaissance de droits au bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire pour les agents relevant des effectifs de la police municipale, du centre communal d'action sociale ainsi qu'au concierge du stade municipal Marcel Calmes exerçant en périphérie des quartiers prioritaires de la politique de la ville de la commune de Muret, à savoir les quartiers « Saint-Jean » et « Centre Ouest ». En l'absence de réponse du maire de la commune de Muret, le syndicat requérant demande au tribunal, sur le fondement des dispositions de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative, de reconnaître le droit au bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) « quartier prioritaire » instituée par le décret du 3 juillet 2006 dans sa version modifiée par le décret du 30 octobre 2015, aux fonctionnaires exerçant leurs fonctions au sein de la police municipale, du centre communal d'action sociale ainsi qu'au concierge du stade municipal Marcel Calmes.

Sur les fins de non-recevoir :

2. En premier lieu, l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative dispose que : « *L'action en reconnaissance de droits permet à une association régulièrement déclarée ou à un syndicat professionnel régulièrement constitué de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt, à la condition que leur objet statutaire comporte la défense dudit intérêt. Elle peut tendre au bénéfice d'une somme d'argent légalement due ou à la décharge d'une somme d'argent illégalement réclamée. Elle ne peut tendre à la reconnaissance d'un préjudice. / Le groupe d'intérêt en faveur duquel l'action est présentée est caractérisé par l'identité de la situation juridique de ses membres. Il est nécessairement délimité par les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public mis en cause. / L'action collective est présentée, instruite et jugée selon les dispositions du présent code, sous réserve du présent chapitre.* ». Il ressort des pièces du dossier que les statuts du syndicat requérant comprennent, en leur article 5 relatif à l'objet statutaire du syndicat, la défense « *individuelle et collective des intérêts professionnels, économiques et sociaux des travailleurs et travailleuses* ». Par suite, l'action en reconnaissance de droit introduite ayant pour objet de voir reconnaître un droit économique au profit de travailleurs, le syndicat professionnel requérant dispose d'un intérêt suffisant pour introduire cette action et la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt pour agir doit être écarté.

3. En deuxième lieu, l'article R. 77-12-6 du code de justice administrative prévoit que : « *L'action en reconnaissance de droits doit, à peine d'irrecevabilité, préciser dans le délai de recours les éléments de fait et de droit qui caractérisent le groupe d'intérêt en faveur duquel elle est présentée./ La requête ne peut comporter d'autres conclusions que celles tendant à la satisfaction de l'action en reconnaissance de droits considérée.* ». Contrairement à ce que fait valoir la commune de Muret en défense, la requête précise les éléments de fait et de droit qui caractérisent le groupe d'intérêt en faveur duquel elle est présentée, à savoir les agents de cette commune affectés à la police municipale, au centre communal d'action sociale et au gardien du stade municipal Marcel Calmes, qui ont en commun le fait de travailler, selon le syndicat requérant, en périphérie des quartiers prioritaires de la ville de Muret, sur des fonctions qui, toujours selon le requérant, ouvrent droit à la nouvelle bonification indiciaire en application du décret du 3 juillet 2006, alors qu'ils ne la perçoivent pas.

4. En troisième lieu, un syndicat est régulièrement engagé par l'organe tenant de ses statuts le pouvoir de le représenter en justice, sauf stipulation de ces statuts réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif. Il appartient à la juridiction administrative saisie, qui en a toujours la faculté, de s'assurer, le cas échéant et notamment lorsque cette qualité est contestée sérieusement par l'autre partie ou qu'au premier examen, l'absence de qualité du représentant de la personne morale semble ressortir des pièces du dossier, que le représentant de cette personne morale justifie de sa qualité pour agir au nom de cette partie. A ce titre, si le juge doit s'assurer de la réalité de l'habilitation du représentant de l'association qui l'a saisi, lorsque celle-ci est requise par les statuts, il ne lui appartient pas, en revanche, de vérifier la régularité des conditions dans lesquelles une telle habilitation a été adoptée.

5. L'article 12 des statuts du syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège, dans leur version en vigueur à la date d'introduction de la requête, précisent que : « *Le conseil syndical décide des actions en justice du syndicat et désigne le membre qui le représente. Entre deux réunions, le secrétaire général peut engager toute procédure et en avertit aussitôt les membres du conseil. / Le fond du débat sera abordé en conseil syndical à sa prochaine réunion.* ». La requête a été introduite le 8 octobre 2020 par la secrétaire générale du syndicat qui pouvait donc engager toute procédure entre deux réunions, et il ressort des pièces du dossier que ce recours a été débattu lors du conseil syndical suivant du 12 octobre 2020 dont l'ordre du jour comprenait un point « 3- *Recours NBI Politique de la ville : requête déposées* ». Dans ces conditions, la fin de non-recevoir tirée du défaut de qualité à agir de la secrétaire générale pour représenter le syndicat requérant doit également être écarté.

Sur l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation :

6. En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées, par lettre du 23 juin 2022, que la décision à intervenir était susceptible d'être fondée sur le moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions tendant à l'annulation de « *la décision implicite du maire de la commune de Muret sur sa demande préalable de reconnaissance du droit au bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire et demande de versement de la nouvelle bonification indiciaire sur le fondement de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative concernant les fonctionnaires territoriaux de la commune de Muret exerçant à titre principal leurs fonctions dans la périphérie des quartiers prioritaires de la politique de la ville* ». Il résulte des dispositions précitées au point 3 du présent jugement que la requête ne peut comporter d'autres conclusions que celles tendant à la satisfaction de l'action en reconnaissance de droits considérée. Par suite, les conclusions à fin d'annulation de la requête doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin de reconnaissance de droits :

7. L'article 1^{er} du décret du 3 juillet 2006, dans sa version résultant de sa modification par le décret du 30 octobre 2015 prévoit que : « *Les fonctionnaires territoriaux exerçant à titre principal les fonctions mentionnées en annexe au présent décret dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville dont la liste est fixée par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains (...) et dans les services et équipements situés en périphérie de ces quartiers et assurant leur service en relation directe avec la population de ces quartiers bénéficient de la nouvelle bonification indiciaire.* ». L'annexe du décret du 3 juillet 2006 modifié par le décret du 30 octobre 2015, liste, parmi les activités éligibles à la nouvelle bonification indiciaire, les fonctions de « *conception, de coordination, d'animation et de mise en œuvre des politiques publiques en matière sociale, médico-sociale, sportive et culturelle* », lesquelles recouvrent notamment les fonctions d'assistant socio-éducatif, aide-ménagère, auxiliaire de vie ou travailleur familial exercées par les fonctions du centre communal d'action sociale de la commune, ainsi que les fonctions « *d'accueil, de sécurité, d'entretien, de gardiennage, de conduite de travaux* » regroupant notamment les fonctions des agents de la police municipale et les fonctions du gardien du stade municipal Marcel Calmes. Enfin, le décret du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains a identifié les secteurs « Saint Jean » et « Centre Ouest » comme quartier prioritaire de la politique de la ville sur le territoire de la commune de Muret.

8. Il résulte des dispositions précitées qu'ont droit à une nouvelle bonification indiciaire les fonctionnaires territoriaux qui exercent leurs fonctions à titre principal au sein d'une des zones ou quartiers mentionnés ci-dessus ou dans un service situé à leur périphérie, sous réserve, dans ce second cas, que l'exercice des fonctions assurées par l'agent concerné le place en relation directe avec des usagers résidant dans ces zones ou quartiers.

9. Dès lors, pour relever du régime de la nouvelle bonification indiciaire tel que précisé par les dispositions précitées, un agent territorial qui exerce ses missions dans un service ou équipement situé en périphérie d'une zone urbaine sensible ou d'un quartier prioritaire doit être placé, en majeure partie, en relation directe avec des usagers résidant dans le quartier prioritaire voisin.

En ce qui concerne les agents de la police municipale :

10. Il résulte de l'instruction que le bâtiment de la police municipale est situé à proximité immédiate des quartiers prioritaires de la ville « Centre-Ouest » et « Saint Jean » et des termes de l'annexe du décret du 3 juillet 2006 que l'exercice des fonctions de « *police municipale* » ouvrent droit au bénéfice de 15 points de nouvelle bonification indiciaire. Toutefois, il résulte également de l'instruction que les agents de la police municipale ont vocation à exercer leurs missions sur l'ensemble du territoire communal et non à titre principal à proximité des quartiers prioritaires de la ville. Si le syndicat CFDT interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège soutient que l'essentiel des zones de stationnement de la ville, sur lesquelles interviennent de manière importante les agents de police, se situent dans le quartier prioritaire de la ville Centre Ouest, les articles que produit le syndicat mentionnent des durées de stationnement autorisées très réduites, permettant de considérer que l'essentiel des usagers ne résident pas dans le quartier et ainsi qu'au titre de ces missions de contrôle du stationnement, les agents de la police municipale ne sont pas placés, en majeure partie, en relation directe avec les usagers résidant dans les quartiers prioritaires de la ville.

11. Si le syndicat soutient en outre que la police a pour mission de lutter contre l'insécurité et les incivilités et que la délinquance est plus élevée dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, elle n'en justifie pas et se borne à produire un discours de campagne du maire promettant des patrouilles « *en centre-ville et dans les quartiers* ». S'il résulte de l'instruction que les agents de la police municipale interviennent dans ces quartiers, il n'en résulte pas pour autant que ces agents exerceraient, en majeure partie, leurs activités en relation directe avec les usagers issus de quartiers prioritaires de la politique de la ville voisins.

12. Ainsi, le syndicat requérant n'est pas fondé à demander que le droit au bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire prévue par l'article 1^{er} du décret du 3 juillet 2006 modifié soit reconnu au profit des agents publics de la commune, affectés au poste de police municipale.

En ce qui concerne les agents du centre communal d'action sociale :

13. Il résulte de l'instruction que le bâtiment de la police municipale est situé à proximité immédiate des quartiers prioritaires de la ville « Centre-Ouest » et « Saint Jean » et des termes de l'annexe du décret du 3 juillet 2006 que l'exercice de fonctions de « *conception, coordination, animation et mise en œuvre des politiques publiques en matière sociale, médico-sociale, sportive et culturelle* » telles que celles exercées par des agents affectés au centre communal d'action sociale et notamment des fonctions d'assistant socio-éducatif ouvrent droit au bénéfice de 20 points de nouvelle bonification indiciaire. Si le syndicat requérant se prévaut de données de l'INSEE selon lesquelles le taux de bas revenus dans le quartier Saint Jean est de 58,8% et de 49% pour le quartier prioritaire de la ville centre-ouest alors qu'il est de 16% à l'échelle de l'agglomération, il ne résulte pas de l'instruction et notamment pas des fiches de postes de l'ensemble des agents du centre communal d'action sociale qui exécutent une politique publique également à destination des seniors et des personnes à mobilité réduite, que ces derniers interviennent, en majeure partie, avec les usagers issus de ces quartiers.

14. Toutefois, s'agissant des assistants sociaux et aides éducatifs, il ressort des termes de leurs fiches de poste que l'essentiel de leurs fonctions est d'accompagner les familles rencontrant des difficultés de gestion budgétaires et des difficultés sociales. Dans ces conditions, compte tenu de l'importante part de résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville ne bénéficiant que de faibles revenus, et de ce qu'il résulte de l'instruction que les agents du centre communal d'action sociale de la commune de Muret exerçant des fonctions d'assistants sociaux éducatifs interviennent en majeure partie avec des usagers issus des quartiers prioritaires de la ville, ces agents ont droit, à ce titre, à 20 points de nouvelle bonification indiciaire.

En ce qui concerne le gardien du stade municipal Marcel Calmes :

15. Il résulte de l'instruction que le stade Marcel Calmes, où son gardien exerce à titre principal ses fonctions, est situé à proximité du quartier prioritaire de la politique de la ville Saint-Jean, et des termes de l'annexe du décret du 3 juillet 2006 que l'exercice de fonctions de « *d'accueil, de sécurité, d'entretien, de gardiennage, de conduite des travaux* » et plus spécifiquement de fonctions « *polyvalentes liées à l'entretien, à la salubrité, à la conduite de véhicules et tâches techniques* » ouvre le droit au bénéfice de 10 points de nouvelle bonification indiciaire. Toutefois, le syndicat requérant n'apporte aucun élément ni données chiffrées de nature à établir que le gardien de ce stade exercerait ses fonctions en majeure partie en relation avec des usagers issus de quartiers prioritaires de la politique de la ville voisins.

16. Il résulte de tout ce qui précède que l'action en reconnaissance de droits au bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire, présentée par le syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège, est fondée uniquement en ce qui concerne les assistants socio-éducatifs en fonction au sein du centre communal d'action sociale de la commune.

Sur le droit au versement de la nouvelle bonification indiciaire :

17. Il en résulte que les agents publics titulaires du centre communal d'action sociale de la commune de Muret exerçant des fonctions d'assistants sociaux ont droit au bénéfice de la NBI instituée par le décret du 3 juillet 2006 modifié par le décret du 30 octobre 2015, à compter de leur date d'affectation au sein de cet établissement et au plus tôt au 1^{er} janvier 2015, date d'entrée en vigueur des dispositions précitées. En revanche, les autres fonctionnaires territoriaux du centre communal d'action sociale, les fonctionnaires territoriaux de la police municipale et le gardien du stade Marcel Calmes n'ont pas droit au versement de la nouvelle bonification indiciaire sur le fondement des dispositions précitées.

Sur les frais liés au litige :

18. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Muret la somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par le syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Muret sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le droit au bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire instituée par le décret du 3 juillet 2006 dans sa version issue du décret du 30 octobre 2015 est reconnu aux fonctionnaires territoriaux de la ville de Muret en tant qu'il concerne les agents exerçant des fonctions d'assistants socio-éducatifs au sein du centre communal d'action sociale de la commune.

Article 2 : Les fonctionnaires territoriaux de la ville de Muret exerçant des fonctions d'assistants socio-éducatifs au sein du centre communal d'action sociale de la commune ont droit au versement de la nouvelle bonification indiciaire instituée par le décret du 3 juillet 2006 dans sa version issue du décret du 30 octobre 2015, à compter du 1^{er} janvier 2015, date d'entrée en vigueur de ces dispositions, ou à compter de leur date d'affectation dans un de ces établissements en cas de nomination postérieure à cette date.

Article 3 : La commune de Muret versera la somme de 1 000 (mille) euros au syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de la commune de Muret présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié au syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège et à la commune de Muret.

Délibéré après l'audience du 1^{er} juillet 2022, à laquelle siégeaient :

M. Bentolila, président,
Mme Matteaccioli, conseillère,
M. Leymarie, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 juillet 2022.

La rapporteure,

Le président,

L.MATTEACCIOLI

P. BENTOLILA

La greffière,

M. ROSSETTI

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme :
La greffière en chef,