



CONCLUSIONS

Numéros d'affaires : 2005056-2005057-2005058

Date du rôle : 1^{er} juillet 2022

Requérant(s) : syndicat CFDT Interco de la Haute Garonne et de l'Ariège

Défendeur(s) : commune de Mu + communauté d'agglomération Le Muretain Aggloret

La loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016, dite « loi justice du XXI^{ème} siècle » a été à l'origine d'une importante innovation en offrant désormais la possibilité de former des actions collectives permettant à un syndicat ou à une association d'exercer un recours au nom d'un groupe virtuel de personnes. A ainsi été créée une nouvelle procédure au sein du code de justice administrative, régie par l'article L. 77-12-1, l'action en reconnaissance de droits

Selon ces dispositions, 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.

Sauf erreur de notre part, vous n'avez jusqu'alors jamais eu à connaître de tels litiges, et le syndicat DFDT Interco de la Haute Garonne et de l'Ariège va donc vous donner l'occasion de vous confronter avec ce nouveau type de requête

Après avoir saisi la commune ou la communauté d'agglomération, selon les agents concernés, de plusieurs demandes préalables, qui ont toutes abouti à des DIR, le syndicat CFDT Interco a en effet formé trois recours par lesquels il vous demande de reconnaître le droit de certains agents territoriaux de la commune de Muret et de la communauté d'agglomération du Muretain au bénéfice de la NBI instituée par le décret n°2006-780 du 3 juillet 2006 dans sa version modifiée par le décret n° 2015-1386 du 30 octobre 2015 qui, selon son article 1^{er}, ouvre droit aux fonctionnaires territoriaux exerçant à titre principal les fonctions mentionnées en annexe du 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 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 au bénéfice de la NBI

La ville de Muret comportant deux quartiers ayant été identifiés en tant que quartiers prioritaires de la politique de la ville, le quartier Saint Jean et le quartier Centre-Ouest, le syndicat a formé trois recours

Il réclame dans le dossier n° 205056 la reconnaissance du droit à la NBI « QPPV » pour les agents municipaux affectés à la médiathèque qui se trouve implantée dans un de ces quartiers, ainsi que pour le receveur-placier qui chapeaute les deux marchés de plein-air qui s'y tiennent une fois par semaine.

Il réclame la même chose, dans le dossier 20507, pour les agents faisant partie des effectifs de la police municipale et du centre communal d'action sociale (CCAS) ainsi que pour le gardien du stade municipal Marcel Calmes.

La demande concernant les agents des écoles Pierre Fons, Vasconia, Mermoz et Saint Exupéry ainsi de la crèche Bernadette Didier fait l'objet du dossier 205058.

Nécessairement peu familiers, tout comme vous, de cette nouvelle possibilité d'action, la commune et la communauté d'agglomération tentent d'opposer aux requêtes plusieurs FNR

Mais le syndicat dont l'objet statutaire est la défense individuelle et collective des intérêts professionnels, économiques et sociaux des travailleurs et travailleuses dispose de manière évidente, compte tenu des dispositions de l'article dont nous vous avons précédemment donné lecture, d'un intérêt suffisant pour agir ainsi qu'il le fait ici.

Le syndicat requérant vous a également fourni, dans chacune de ses requêtes, des éléments suffisamment précis pour identifier les agents à destination de qui il a formé son action, et il respecte ainsi les dispositions de l'article R. 77-12-6 du CJA

La dernière FNR soulevée tient à ce que, selon les défendeurs, la secrétaire générale du syndicat serait dépourvue de qualité à agir pour représenter celui-ci dans les présents contentieux, en mettant en doute la validité de son habilitation.

Vous vous limitez, lorsque la qualité pour agir au contentieux est mise en doute, à vous assurer de la réalité de l'habilitation, vous ne vérifiez pas les conditions dans lesquelles l'habilitation a été délivrée.

Selon l'article 12 des statuts du syndicat CFDT Interco, c'est le conseil syndical qui décide des actions en justice du syndicat et désigne le membre qui le représente. Entre deux réunions, c'est le SG 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

Le CS a acté lors de sa réunion du 5 avril 2018 une action en justice portant sur la NBI QPV, le recours a été introduit le 8 octobre 2020, ce qui peut certes apparaître tardif, mais vous avez au dossier une pièce qui atteste de ce que le « fond du débat » a été abordé le 12 octobre en conseil syndical. Il paraît difficile dans ses conditions de pouvoir se convaincre de ce que la secrétaire générale n'était pas habilitée à former les recours NBI QPPV.

Le syndicat, en retour, a opposé une irrecevabilité aux productions de la commune et de la communauté d'agglomération qui ne pourra qu'être écartée, tant le maire que le pdt de l'EPCI ayant été habilités à défendre par leurs conseils.

Avant d'en venir au fond, il convient également de relever que, selon les dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article R. 77-12-4 du CJA la requête portant action en reconnaissance de droits ne peut comporter d'autres conclusions que celles tendant à la satisfaction de l'action en reconnaissance de droits considérée

Le syndicat ayant cru bon de conclure à l'annulation des DIR opposées à ses demandes préalables, ces conclusions sont irrecevables, et vous avez averti les parties de ce que vous étiez susceptible de soulever d'office cette irrecevabilité. Le syndicat y a réagi en maintenant ses conclusions, mais les dispositions précitées nous semblent claires et vous pourrez voir la décision du TA de Toulon n°1803673 jugeant que des conclusions en annulation n'ont pas leur place dans une action en reconnaissance de droits.

Si nous en venons maintenant au fond, et si nous commençons par la médiathèque, l'annexe du décret liste parmi les activités éligibles à la NBI QPPV les fonctions de conception, de coordination, d'animation et de mise en œuvre de politiques publiques en matière sociale, médico-sociale, sportives et culturelle, ce qui nous paraît correspondre aux métiers exercés en médiathèque, nous allons y revenir, d'une part, et la médiathèque de Muret se situe au 58, rue Clément Ader, soit à l'intérieur du périmètre du quartier Centre-Ouest, qui est un QPPV, d'autre part.

L'annexe du décret du 3 juillet 2006 prévoit d'accorder 20 points de NBI aux agents visés en son point 20 en charge de l'« *assistance au développement d'actions culturelles et éducatives dans le domaine de la conservation du patrimoine et des bibliothèques* » et 10 points aux agents visés en son point 21 en charge du « *magasinage, surveillance ou mise en œuvre du développement de l'action culturelle et éducative dans le domaine de la conservation du patrimoine et des bibliothèques* ». Nous pensons que les agents affectés à la médiathèque sont en charge de telles fonctions et remplissent la première des conditions permettant de se voir reconnaître un droit à cette NBI particulière. De même, les fonctions exercées par la directrice de cet équipement, chargée de « *coordination des services, budget, politique culturelle et de communication, orientation et acquisition des collections, administration du portail* », par son adjointe, chargée de « *l'élaboration et mise en œuvre de la politique d'acquisition, catalogage ; responsable de l'action culturelle jeunesse, accueil en salle, inscription, accueil des classes* », par l'assistant de conservation chargé de « *l'élaboration, mise en œuvre de la politique d'acquisition, catalogage, responsable action culturelle adulte et films animations, accueil en salle, inscription* » et par l'assistant de conservation, responsable régie technique et financière, chargé « *de suivi des achats et matériels RFID, régie responsable technique des animations, relations services techniques, accueil stagiaire 3^e – TIG, revues, accueil inscription des usagers, accueil cyber-base* » relèvent du point 20 de l'annexe du décret précité et remplissent également la première condition permettant d'être éligible à la NBI QPPV. Il en va pour nous de même de l'ensemble des autres agents de la médiathèque exercent des fonctions de magasinage et d'accueil en salle, donc nécessairement de surveillance, et de mise en œuvre ou développement de l'action culturelle et éducative, relevant du point 21 de ladite annexe.

Les agents de la médiathèque exercent donc des fonctions qui les rendent éligibles à la NBI mentionnées à l'annexe du décret du 3 juillet 2006 modifié. Ils les exercent également à l'intérieur même d'un QPPV, puisque l'équipement y est implanté. De ce fait, la circonstance que l'ensemble des usagers de la médiathèque, et en particulier les abonnés, ne soient pas originaires du quartier est à notre sens sans incidence, le respect de la condition tenant à la

relation directe avec la population issue des quartiers QPPV ne jouant que pour les agents affectés à des services et équipements situés en périphérie de ces quartiers.

En revanche, s'agissant du receveur-placier chargé des marchés de plein-vent, même si l'un d'entre eux se situe au sein du QPPV Saint Jean et l'autre au sein du QPV Centre-Ouest, les fonctions qu'il exerce ne nous ne paraissent pas correspondre aux fonctions d'accueil, de sécurité, d'entretien, de gardiennage et de conduite de travaux que mentionne l'annexe du décret, ni à la désignation des cinq fonctions précisément éligibles qu'il énumère ensuite. Dans un tel cas, la circonstance que son travail se fasse à l'intérieur d'un QPPV ne peut pas suffire à lui ouvrir le droit à la NBI, puisqu'il ne remplit pas l'ensemble des conditions. Il n'est pas non plus établi que le travail de l'intéressé en QPPV puisse être regardé comme prépondérant puisque ces marchés ne se déroulent que deux matinées par semaine.

Si nous passons ensuite au deuxième dossier, et aux agents de la police municipale, ceux-ci sont effectivement mentionnés dans le 2 de l'annexe au décret du 3 juillet modifié, au point 31, et ils sont ainsi potentiellement éligibles à la NBI QPPV, puisqu'ils exercent à titre principal une fonction qui y ouvre droit. Les locaux du service de police municipale, situés au 1 de l'avenue de l'Europe, sont également implantés en périphérie d'un QPPV. Reste le problème le plus épineux : les agents de la police municipale exercent-ils leurs fonctions à titre principal dans les deux QPPV et en relation directe avec la population de ces quartiers ?

Un long débat a opposé les parties à ce sujet, et il est certain que l'appréciation de ces conditions pose des difficultés, les juridictions ayant déjà jugé de ces questions admettant le bénéfice de l'avantage que procure la NBI lorsqu'il est établi que les agents sont « de manière significative en relation directe avec des usagers résidant dans des zones urbaines sensibles » (17PA00532) ou lorsque leurs « fonctions les amènent dans leur exercice même et en majeure partie à être directement en relation avec un tel public » (20MA01017). Le TA de Nice exige quant à lui que l'agent doit être placé de manière significative en relation directe avec des usagers résidant dans la zone urbaine sensible voisine ou le quartier prioritaire voisin (1804265). Ces décisions nous paraissent se situer dans la continuité de l'arrêt du C.E département des Hauts de Seine n° 353075, certes rendu sous l'égide de dispositions qui touchaient alors les ZUS, mais dont la formulation ne nous paraît pas très différente après la modification du décret de 2006 par celui de 2015, arrêt selon lequel il convenait d'apprécier si l'exercice des fonctions ouvrant droit à cette NBI plaçait l'agent de manière significative en relation directe avec des usagers résidant dans une zone urbaine sensible en cas d'appartenance à un service situé en périphérie d'une telle zone.

Les agents de la police municipale de Muret sont nécessairement amenés à intervenir au sein des périmètres des QPPV de cette commune et se trouvent ainsi régulièrement en contact avec la population de ces quartiers, mais ces interventions et ces contacts représentent-ils, sinon l'essentiel de leur travail, du moins un caractère prépondérant ? Nous ne disposons pas selon nous des éléments qui vous permettraient de l'objectiver, la vocation de la police municipale étant d'intervenir partout où cela est nécessaire, alors même que les QPPV de Muret ne couvrent pas la majeure partie du territoire de la commune, et que, selon les éléments fournis par l'administration, la population des QPPV représente environ 20% de la population communale. Cette absence de démonstration du caractère prépondérant du temps passé à intervenir auprès d'un public QPPV, dont nous mesurons la difficulté, est régulièrement retenue par le juge pour admettre la licéité d'un refus de NBI pour des policiers municipaux : TA de Lille, 1806054 ou TA de la Réunion, pour plusieurs affaires

1800348, 1801147 et 190112. Nous vous inviterons donc à refuser de faire droit à la demande de reconnaissance du droit à la NBI concernant les policiers municipaux de Muret.

L'appréciation de la situation des agents du CCAS pose le même type de difficultés.

Le CCAS de Muret est situé dans des locaux qu'il partage avec la police municipale, donc en périphérie d'un QPPV

Plusieurs agents travaillant au sein de l'établissement peuvent à notre sens être regardés comme exerçant des fonctions de conception, de coordination, d'animation et de mise en œuvre de politiques publiques en matière sociale, mentionnées au 1 de l'annexe au décret du 3 juillet 2006, en particulier en ce qui concerne les fonctions d'assistant socio-éducatif, d'aide-ménagère, auxiliaire de vie ou travailleur familial, voire même assistance ou encadrement intermédiaire dans le secteur sanitaire et social et en matière d'administration générale ou tâches d'exécution en matière d'administration générale.

Mais il faut également, comme précédemment indiqué, que ces tâches s'exercent de manière prépondérante au profit de la population des QPPV

Il nous semble ici que vous disposez d'éléments d'objectivation plus précis que pour les agents de la police municipale : le taux de pauvreté au sein du QPPV Saint Jean est de près de 60% alors que, mesuré à l'échelle de l'agglomération du Muretain, il n'est que de 16%. Il est de près de 50% pour le QPPV Centre Ouest. Il peut s'en inférer que le public au contact duquel se trouvent certains agents du CCAS est majoritairement issu des QPPV. Mais ce n'est sans doute pas vrai pour l'ensemble des agents du CCAS. C'est très certainement le cas de l'assistante sociale et de l'agent chargé de l'aide éducative, compte tenu de leurs missions qui visent les habitants les plus démunis. En revanche, pour les autres postes, l'administration a fourni des éléments relatifs à la répartition de la charge de travail qui tendent à démontrer que leur travail ne se fait pas majoritairement au profit de la population des QPPV. Là encore, l'appréciation est délicate. Nous vous inviterons à accueillir seulement, sans véritable certitude, la demande de reconnaissance du droit à la NBI QPPV pour l'assistance sociale et l'assistance éducative

S'agissant du gardien du stade municipal Marcel Calmes, le syndicat soutient que ses fonctions correspondent au 2 de l'annexe au décret mentionnant des fonctions d'accueil, de sécurité, d'entretien, de gardiennage, de conduite de travaux, en renvoyant au point 28 « fonctions polyvalentes liées à l'entretien, la salubrité, à la conduite de véhicules et tâches techniques ».

Le stade n'est toutefois pas situé au sein d'un périmètre QPPV mais en périphérie, et nous retrouvons donc toujours la même problématique du caractère prépondérant de la relation devant être entretenus avec la population issue de ces quartiers QPPV

Comme pour la police municipale, il ne vous est pas produit, à notre sens, d'éléments qui permettent de l'objectiver, et nous vous invitons à rejeter cette demande.

Le dernier dossier porte sur les agents des écoles Pierre Fons, Vasconia, Mermoz et Saint Exupéry et la crèche Bernadette Didier, et c'est celui qui concerne donc le plus grand nombre d'agents

Les différents postes concernés (directrice de structure, adjoint de direction d'un multi-accueil, animateur CLAE, auxiliaire de puériculture, ATSEM, éducateur de jeunes enfants, agent d'accueil petite enfance, agent de restauration, agent polyvalent entretien-restauration) correspondent à plusieurs des fonctions figurant à l'annexe au décret.

Aucun des équipements cités n'est situé à l'intérieur du périmètre des 2 QPPV de Muret mais, étant situés en périphérie immédiate de ceux-ci, il est clair que nous y retrouvons les enfants issus de ces quartiers, et cela est d'ailleurs expressément indiqué dans le contrat de ville 2015-2020 cité par le syndicat, où les quatre écoles sont d'ailleurs mentionnées. Le syndicat vous fournit également des éléments, selon lesquels, sur les 1 448 écoliers fréquentant les établissements mentionnés dans le contrat de ville, 1056 sont issus des QPPV, soit 73%. L'administration conteste la réalité de ce chiffre, mais elle ne vous en fournit pas d'autre. Le chiffre de 73% doit sans doute être relativisé puisqu'il est calculé en prenant en compte une 5^{ème} école, sous statut privé, mais il est très certainement très supérieur à 20,20%, soit la part de la population des quartiers QPPV dans la population municipale, chiffre qu'avance l'administration dont combattre l'argumentation du syndicat, dès lors que le nombre d'enfants par famille est, sociologiquement, plus élevé en milieu socialement défavorisé. Les agents des quatre écoles mentionnés sont pour nous placés de manière suffisamment importante au contact de la population issue des QPPV pour être éligibles à la NBI.

Aucun chiffre n'est en revanche fourni en ce qui concerne la crèche. Toutefois, si les élèves qui fréquentent les écoles voisines proviennent dans une proportion importante des QPPV, il peut paraître raisonnable de penser que cette proportion se retrouve peu ou prou au niveau des plus jeunes, et ce d'autant plus que, selon les éléments dont vous disposez, il n'existe aucune crèche directement implantée au sein des deux QPPV.

Le syndicat requérant nous paraît donc 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 communauté d'agglomération « Le Muretain aggro » exerçant les fonctions d'animateur CLAE, d'ATSEM, d'agent polyvalent entretien-restauration, agent d'accueil petite enfance, adjoint de direction d'un multi-accueil, agent de restauration, directrice de structure et éducateur de jeunes enfants au sein des écoles Pierre Fons, Vasconia, Mermoz et Saint-Exupéry et de la crèche Bernadette Didier. Nous vous inviterons à leur reconnaître ce droit.

Tel est le sens de nos conclusions.