

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE**

N°22TL21988

COMMUNE DE MURET

Mme Virginie Dumez-Fauchille
Rapporteure

Mme Michèle Torelli
Rapporteuse publique

Séance du 24 septembre 2024
Décision du 8 octobre 2024

36-08-03

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège a demandé au tribunal administratif de Toulouse :

-d'annuler la décision implicite du maire de Muret sur sa demande préalable de reconnaissance du droit au bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire et 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 les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

-de reconnaître aux agents relevant des effectifs de la médiathèque ainsi qu'au placier du marché de plein vent le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire depuis leur date d'affectation au sein des établissements et au plus tôt au 1^{er} janvier 2015 ;

-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.

Par un jugement n°2005056 du 15 juillet 2022, le tribunal administratif de Toulouse a reconnu 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 aux fonctionnaires territoriaux de la ville de Muret en tant seulement qu'il concerne les agents exerçant leurs fonctions au sein de la médiathèque de la commune, a fait droit au versement de cette nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires territoriaux de la commune de Muret exerçant leurs fonctions au sein de la médiathèque de Muret à compter du 1^{er} janvier 2015 ou à compter de leur date d'affectation dans l'établissement en cas de nomination postérieure à cette date, a mis à la

charge de la commune de Muret le versement de la somme de 1 000 euros au syndicat requérant sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et a rejeté le surplus des conclusions de la demande et les conclusions présentées par la commune de Muret sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 15 septembre 2022, et des mémoires enregistrés le 2 juillet 2024 qui n'ont pas été communiqués, la commune de Muret, représentée par Me Herrmann, demande à la cour :

1°) d'annuler et réformer le jugement n°2005056 du tribunal administratif de Toulouse du 15 juillet 2022 ;

2°) de rejeter les demandes présentées par le syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège ;

3°) de mettre à la charge du syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

Sur la régularité du jugement :

- le jugement de première instance n'a pas été ratifié, en méconnaissance de l'article R. 741-7 du code de justice administrative ;
- les mémoires du syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège enregistrés les 5 mai 2022 et 25 mai 2022 au greffe du tribunal, n'ont pas été communiqués à la défenderesse de première instance, sans qu'il soit démontré qu'ils n'ont pas été pris en compte aux fins de statuer, de sorte que le principe du contradictoire a été méconnu ;

Sur le bien-fondé du jugement :

- la requête de première instance était irrecevable, dès lors que la secrétaire du syndicat ne justifiait pas de sa qualité pour agir au nom du syndicat ;
- le syndicat ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;
- le droit à la nouvelle bonification indiciaire ne peut être reconnu aux agents de la médiathèque de Muret dès lors que ce droit ne relève pas de critères exclusivement géographiques, mais également de la réalité de l'emploi occupé, et que le service rendu est à destination de toute la population muretaine, dont 4% seulement vivent au sein des quartiers prioritaires ;
- ce droit ne peut davantage être reconnu au placier des marchés de plein vent, lequel a des contacts principalement avec les commerçants et non les usagers ;
- la date du 1^{er} janvier 2015 retenue par le tribunal concernant le droit au versement de la nouvelle bonification indiciaire pour les fonctionnaires territoriaux exerçant au sein de la médiathèque ne peut être retenue, d'une part alors que la communauté d'agglomération Le Muretain agglomération n'a signé le contrat de ville que le 16 juillet 2015, d'autre part en application du principe de non-rétroactivité des actes administratifs et au nom de la prescription quadriennale.

Par un mémoire en défense enregistré le 28 avril 2023, le syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège, représenté par Me Laclau, conclut au rejet de la requête et

sollicite le versement d'une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la commune de Muret ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 3 juin 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 3 juillet 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968.
- le décret n°780-2006 du 3 juillet 2006, dans sa version issue du décret n°2015-1386 du 30 octobre 2015 ;
- le décret n° 2104-1750 du 30 décembre 2014 ;
- le décret n°2015-1386 du 30 octobre 2015 ;
- 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 Virginie Dumez-Fauchille, première conseillère,
- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- et les observations de Me Herrmann, représentant la commune de Muret, et de Me Laclau, représentant le syndicat CFDT Intercos de la Haute-Garonne et de l'Ariège.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat CFDT Intercos de la Haute-Garonne et de l'Ariège a formé, le 24 décembre 2019, auprès du maire de Muret, une réclamation préalable de reconnaissance de droits au bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire pour les agents relevant des effectifs de la médiathèque et pour le placier du marché de plein vent exerçant au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville de la commune de Muret. Par jugement du 15 juillet 2022, le tribunal administratif de Toulouse a reconnu 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 aux fonctionnaires territoriaux de la commune de Muret en tant seulement qu'il concerne les agents exerçant leurs fonctions au sein de la médiathèque de la commune, a fait droit au versement de cette nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires territoriaux de la commune de Muret exerçant leurs fonctions au sein de la médiathèque de Muret à compter du 1er janvier 2015 ou à compter de leur date d'affectation dans l'établissement en cas de nomination postérieure à cette date, a mis à la charge de la commune de Muret le versement de la somme de 1 000 euros au syndicat requérant sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et a rejeté le surplus des conclusions de la demande. La commune de Muret doit être regardée comme relevant appel de ce jugement en tant qu'il a fait droit aux conclusions de la requête de première instance du syndicat Intercos de la Haute-Garonne et de l'Ariège.

Sur la régularité du jugement :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 741-7 du code de justice administrative : « *Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, la minute de la décision est signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience.* ». En l'espèce, il résulte de l'instruction que la minute du jugement contesté a été signée par le président de la formation de jugement, la rapporteure ainsi que la greffière d'audience. Par suite, le moyen soulevé tiré du caractère irrégulier du jugement contesté, faute de signatures de la minute, manque en fait et doit donc être écarté.

3. En second lieu, aux termes de l'article R. 611-1 du code de justice administrative : « *La requête et les mémoires, ainsi que les pièces produites par les parties, sont déposés ou adressés au greffe.(...) Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils contiennent des éléments nouveaux.* ». Il résulte de ces dispositions, destinées à garantir le caractère contradictoire de l'instruction, que la méconnaissance de l'obligation de communiquer un mémoire contenant des éléments nouveaux est en principe de nature à entacher la procédure d'irrégularité. Il n'en va autrement que dans le cas où il ressort des pièces du dossier que, dans les circonstances de l'espèce, cette méconnaissance n'a pas pu préjudicier aux droits des parties.

4. Il ne ressort pas des motifs du jugement attaqué que, pour accueillir partiellement la demande du syndicat requérant, le tribunal administratif de Toulouse se serait fondé sur des éléments figurant dans les mémoires enregistrés les 5 et 25 mai 2022 lesquels, s'ils n'ont pas été communiqués, ont été visés. Par suite, la commune de Muret n'est pas fondée à soutenir que le principe du contradictoire aurait été méconnu.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne la recevabilité de la demande de première instance :

5. En premier lieu, aux termes de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative : « *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. (...)* ». Sur le fondement de ces dispositions, peut être demandée la reconnaissance de droits individuels résultant de la loi ou du règlement tels que l'administration doit en faire application, eu égard aux exigences inhérentes à la hiérarchie des normes.

6. Aux termes de l'article 5 des statuts du syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège : « *But du syndicat : Le syndicat a notamment pour but : de regrouper les travailleurs et travailleuses d'un même secteur d'activité en vue d'assurer la défense individuelle et collective de leurs intérêts professionnels, économiques et sociaux, par les moyens les plus appropriés (...).* ». L'action en reconnaissance de droits introduite par le syndicat a pour objet de voir reconnaître un droit économique, tiré du bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire, à certaines catégories d'agents de la commune de Muret, à savoir ceux travaillant à la médiathèque communale, et les agents exerçant la fonction de placier sur les marchés de plein vent. Dès lors, et sans qu'y fassent obstacle les circonstances que les agents

concernés ne sont pas syndiqués et que l'action introduite par le syndicat ne concerne que certains fonctionnaires territoriaux de la commune, le syndicat requérant justifie, au regard de ses statuts, d'un intérêt suffisant pour introduire cette action en reconnaissance de droits. Par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt pour agir du syndicat doit être écartée.

7. En second 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.

8. Aux termes de 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 devant le tribunal administratif de Toulouse : « *Représentation en justice et actions juridiques : Pour l'exercice de sa personnalité civile, le syndicat est représenté dans tous les actes de la vie juridique par son secrétaire général ou toute autre personne désignée en son sein par le conseil syndical. (...) 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 au conseil syndical à sa prochaine réunion. (...)* ». Il résulte de l'instruction que la requête a été présentée, au nom du syndicat, par Mme Audrey Gonzalez, secrétaire générale du syndicat, et qu'elle a été enregistrée le 8 octobre 2020, quatre jours avant la prochaine séance du conseil syndical, réuni le 12 octobre 2020, au cours de laquelle a d'ailleurs été portée à l'ordre du jour l'information relative au dépôt de la requête. Dès lors, la secrétaire générale du syndicat était habilitée, en application des dispositions de l'article 12 des statuts du syndicat, pour présenter la requête au nom de ce dernier. Par suite, la commune de Muret n'est pas fondée à soutenir que la secrétaire générale du syndicat, statutairement habilitée, n'avait pas qualité pour agir au nom du syndicat.

En ce qui concerne le fond :

9. En premier lieu, aux termes de l'article 1^{er} du décret 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, dans sa version applicable au présent litige résultant de sa modification par le décret du 30 octobre 2015 : « *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 par le décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et en Polynésie française 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.* ». Aux termes de l'annexe au décret du 3 juillet 2006 : « *1. Fonctions de conception, de coordination, d'animation et de mise en œuvre des politiques publiques en matière sociale, médico-sociale, sportive et culturelle : désignation des fonctions éligibles dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville : (...) 20. Assistance au développement d'actions culturelles et éducatives dans le domaine de la conservation du patrimoine et des bibliothèques ; 21. 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. (...) ».

10. 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.

11. Il résulte de l'instruction que la médiathèque municipale se situe dans le quartier « Centre-Ouest », identifié comme quartier prioritaire de la ville au sens du décret du 3 juillet 2006. Dès lors, les agents de la médiathèque exercent à titre principal leurs fonctions au sein d'un quartier prioritaire de la ville. Par ailleurs, eu égard à leurs fonctions, la directrice de la médiathèque, son adjointe, l'assistant de conservation chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique d'acquisition et du catalogage et l'assistant de conservation responsable de la régie technique et financière chargé notamment du suivi et des achats et matériels, de l'accueil de stagiaires, de l'accueil pour l'inscription des usagers relèvent du point 20 de l'annexe du décret du 3 juillet 2006, tandis que les autres agents de la médiathèque relèvent, au regard de leurs fonctions de magasinage et d'accueil en salle, impliquant une mission de surveillance, du point 21 de ladite annexe. Par suite, et sans qu'y fassent obstacle l'origine géographique des usagers de la médiathèque et la faible proportion de ces usagers issus des quartiers prioritaires de la ville, qu'invoque la commune de Muret, les agents titulaires exerçant à titre principal leurs fonctions au sein de la médiathèque relèvent du champ d'application de la nouvelle bonification indiciaire prévue par le décret du 3 juillet 2006.

12. En second lieu, aux termes de l'article 7 du décret 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 présent décret entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015, à l'exception du dernier alinéa de l'article 1^{er} et de l'article 6 qui entrent en vigueur le lendemain de sa publication. ».*

13. La liste des quartiers prioritaires de la ville fixée par décret du 30 décembre 2014, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015, mentionne le quartier « Centre-Ouest » de la commune de Muret. Tout d'abord, dès lors, par ailleurs, qu'il ne résulte pas des dispositions de l'article 1^{er} du décret du 3 juillet 2006 que l'application de la nouvelle bonification indiciaire soit subordonnée à la signature d'un contrat de ville, la circonstance que la commune de Muret a signé un tel contrat postérieurement au 1^{er} janvier 2015 est sans incidence sur la reconnaissance du droit des agents de la médiathèque à la nouvelle bonification indiciaire. Ensuite, compte tenu de l'objet de l'action en reconnaissance de droits, qui ne tend pas au versement d'une somme, la commune de Muret ne peut davantage utilement invoquer les dispositions de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics. Enfin, eu égard à l'objet de l'action en reconnaissance de droits, le principe de non-rétroactivité des actes administratifs ne fait pas obstacle à ce que le droit en cause soit reconnu à compter d'une date antérieure à celle du jugement. Par suite, les agents titulaires exerçant à titre principal leurs fonctions au sein de la médiathèque ont droit à la nouvelle bonification indiciaire prévue par le décret du 3 juillet 2006 à compter du 1^{er} janvier 2015 ou à compter de leur date d'affectation dans l'établissement en cas de nomination postérieure à cette date.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Muret n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a reconnu le droit des agents titulaires exerçant à titre principal leurs fonctions au sein de la médiathèque à la nouvelle bonification indiciaire prévue par l'article 1^{er} du décret du 3 juillet 2006 à compter du 1^{er} janvier 2015 ou à compter de leur date d'affectation dans l'établissement en cas de nomination postérieure à cette date. Ses conclusions aux fins d'annulation de ce jugement doivent dès lors être rejetées.

Sur les frais exposés par les parties à l'occasion du litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du Syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme demandée par la commune de Muret au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Muret, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme de 1 500 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.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la commune de Muret est rejetée.

Article 2 : La commune de Muret versera au syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège une somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Muret et au syndicat CFDT Interco de la Haute-Garonne et de l'Ariège.

Délibéré après l'audience du 24 septembre 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Geslan-Demaret, présidente de chambre,
Mme Teuly-Desportes, présidente assesseure,
Mme Dumez-Fauchille, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 octobre 2024.

La rapporteure,

La présidente,

V. Dumez-Fauchille

A. Geslan-Demaret

La greffière,

M-M. Maillat

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