

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°1702169

SYNDICAT NATIONAL INDEPENDANT
DES AGENTS TERRITORIAUX

M. Hamon
Rapporteur

M. Fay
Rapporteur public

Audience du 14 juin 2018
Lecture du 29 juin 2018

36-08-03
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nice

(4ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 7 juin 2017 et 7 et 11 mai 2018, le syndicat national indépendant des agents territoriaux, représenté par M. Klinholff son président en exercice, demande au tribunal sur le fondement de l'article L 77-12-1 du code de justice administrative :

1°) d'annuler la décision en date du 11 octobre 2016 par laquelle le maire de la commune de Cannes a refusé de considérer que les adjoints d'animation à temps non complet occupent un emploi permanent ;

2°) d'enjoindre à la commune de Cannes de requalifier et motiver sur le fondement de l'article 3-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les contrats consentis aux adjoints d'animation à temps non complet concernés, rétroactivement à compter de la date à laquelle chaque agent a commencé à exercer ses fonctions d'animation dans les accueils périscolaires ;

3°) de reconnaître le droit des adjoints d'animation à temps non complet exerçant leurs fonctions durant les temps de travail de 11h50 à 14h00 et de 15h30 à 18h30 à l'attribution des titres repas de façon égalitaire avec leurs collègues titulaires effectuant les mêmes temps de travail ;

4°) de condamner la commune de Cannes à indemniser chacun des agents concernés du montant de la participation financière, d'un montant mensuel de 90 euros, que la commune de Cannes aurait dû leur attribuer pour chaque mois de travail effectué selon les horaires susvisés.

Il soutient que :

- la fin de non-recevoir opposée par la commune de Cannes tirée de la tardiveté de la requête n'est pas fondée ;
- les agents concernés n'occupent pas des emplois vacataires ;
- ils occupent des emplois permanents dès lors qu'ils n'ont pas été recrutés en raison d'un accroissement temporaire d'activité ; aucune délibération n'a d'ailleurs été prise à cet effet ;
- à supposer que les agents aient été recrutés pour un accroissement temporaire d'activité, la durée maximale de 12 mois de ces contrats pendant une période de 18 mois n'a pas été respectée ;
- Le titre repas étant considéré comme un avantage social, il devrait être accordé aux agents qui effectuent leurs horaires selon les dispositions de l'article R. 3262-7 du code du travail ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 avril 2018, la commune de Cannes, agissant par son maire en exercice, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- les conclusions de la requête sont irrecevables en ce qu'elles sont tardives ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu l'ordonnance en date du 11 avril 2018 fixant la clôture de l'instruction au 11 mai 2018 à 12h00, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance en date du 15 mai 2018 ré-ouvrant l'instruction en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative et fixant la clôture de l'instruction le 30 mai 2018 à 12h00, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées, par lettre du 29 mai 2018, que la décision à intervenir est susceptible d'être fondée sur les moyens relevés d'office tirés de l'irrecevabilité des conclusions tendant à l'annulation de la décision du 11 octobre 2016, tendant à enjoindre à la collectivité de requalifier les contrats des adjoints d'animation à temps non complet concernés sur le fondement de l'article 3-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et tendant à la condamnation de la commune de Cannes à indemniser chacun des agents concernés du montant de la participation financière, d'un montant mensuel de 90 euros, pour chaque mois travaillé, dès lors que ces conclusions n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées, par lettre du 7 juin 2018, que la décision à intervenir est susceptible d'être fondée sur les moyens relevés d'office tirés de l'irrecevabilité de la requête portant action en reconnaissance de droit : les réclamations des 16 août 2016 et 11 octobre 2016 et la décision de la commune de Cannes du 11 octobre 2016 n'entrent pas dans le champ d'application de la procédure d'action en reconnaissance de droit dès lors qu'elles sont antérieures à l'entrée en vigueur de l'article 93 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, publiée le 19 novembre 2016 au journal officiel, qui institue cette nouvelle procédure. La présente requête n'a pas été

précédée d'une réclamation préalable en reconnaissance de droit au sens de l'article R. 77-12-4 du code de justice administrative.

Par un mémoire enregistré le 8 juin 2018, la commune de Cannes conclut à l'irrecevabilité de la requête par les moyens relevés d'office le 29 mai 2018.

Par un mémoire enregistré le 12 juin 2018, le syndicat national indépendant des agents territoriaux soutient que les moyens relevés d'office soulevés les 29 mai et 7 juin 2018 doivent être écartés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ;
- le code de l'éducation, modifié, notamment, par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires ;
- l'ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967 relative à l'aménagement des conditions du travail en ce qui concerne le régime des conventions collectives, le travail des jeunes et les titres-restaurant ;
- le décret n° 2006-1693 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints territoriaux d'animation ;
- 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 M. Hamon, rapporteur,
- les conclusions de M. Faÿ, rapporteur public,
- les observations de M. Klinholff représentant le syndicat national indépendant des agents territoriaux et de M. Joly, représentant la commune de Cannes.

Considérant ce qui suit :

1. Par deux délibérations en date des 18 octobre 1994 et 3 novembre 2003, la commune de Cannes a décidé d'attribuer des titres repas aux agents occupant un emploi permanent. Par un courrier du 16 août 2016, le syndicat national indépendant des agents territoriaux (SNIAT) a demandé à la commune d'accorder le bénéfice des titres repas aux agents d'animation à temps partiel assurant les accueils périscolaires de la pause méridienne et de la fin d'après-midi. Par un courrier en date du 1^{er} septembre 2016, la commune de Cannes n'a pas fait droit à la demande du SNIAT au motif que les agents visés par la demande ne pouvaient être assimilés à des agents occupant un emploi permanent. Si par un courrier en date du 16 septembre 2016, le SNIAT a contesté cette analyse, la commune de Cannes a, par une réponse du 11 octobre 2016, confirmé son refus d'attribuer des titres repas aux adjoints d'animation occupant un emploi non

permanent. Le SNIAT demande au tribunal d'annuler la décision en date du 11 octobre 2016 précitée, d'enjoindre à la commune de Cannes de requalifier et motiver sur le fondement de l'article 3-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 les contrats des adjoints d'animation à temps non complet concernés, et ce rétroactivement à compter de la date à laquelle chaque agent a commencé à exercer ses fonctions d'animation dans les accueils périscolaires, de reconnaître le droit des adjoints d'animation à temps non complet exerçant leurs fonctions durant les temps de travail de 11h50 à 14h00 et de 15h30 à 18h30 à l'attribution des titres repas de façon égalitaire avec leurs collègues titulaires effectuant les mêmes temps de travail et de condamner la commune de Cannes à indemniser chacun des agents concernés du montant de la participation financière, d'un montant mensuel de 90 euros, que la commune de Cannes aurait dû leur attribuer pour chaque mois de travail effectué selon les horaires susvisés.

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

Sur les conclusions à fin d'annulation et d'injonction :

2. En application 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. / (...).* ». Aux termes de l'article R. 77-12-6 du même code : « (...) *La requête ne peut comporter d'autres conclusions que celles tendant à la satisfaction de l'action en reconnaissance de droits considérée.* ».

3. En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées, par lettre du 29 mai 2018, que la décision à intervenir est susceptible d'être fondée sur les moyens relevés d'office tirés de l'irrecevabilité des conclusions tendant à l'annulation de la décision du 11 octobre 2016 et tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de Cannes de requalifier les contrats des adjoints d'animation à temps non complet concernés sur le fondement de l'article 3-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dès lors que ces conclusions n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative. Il résulte des dispositions susvisées 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 et d'injonction de la requête doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin de reconnaissance de droit :

4. Il résulte des articles 2 et 3 du statut du syndicat national indépendant des agents territoriaux (SNIAT) que ce syndicat, régulièrement constitué, a pour objet la « défense des intérêts matériels et moraux de ses ressortissants dans leur domaine professionnel » et notamment des personnels non titulaires et contractuels exerçant leur activité dans les collectivités territoriales. Le SNIAT est, par suite, en application de l'article L.77-12-1 du code de justice administrative, recevable à demander que soit reconnu le droit des adjoints d'animation à temps non complet exerçant leurs fonctions pour la commune de Cannes, durant les temps de travail de 11h50 à 14h00 et de 15h30 à 18h30, à l'attribution de titres repas.

5. D'une part, aux termes de l'article 19 de l'ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967 : *« Les collectivités publiques et leurs établissements peuvent attribuer le titre-restaurant :- dans le cas où ils n'ont pas mis en place de dispositif propre de restauration collective, aux agents qu'ils ne peuvent pas faire bénéficier, par contrat passé avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurants publics ou privés, d'un dispositif de restauration compatible avec la localisation de leur poste de travail ;/- dans le cas où ils ont mis en place un dispositif propre de restauration collective, aux agents qu'ils ne peuvent pas faire bénéficier, compte tenu de la localisation de leur poste de travail, ni de ce dispositif, ni d'un dispositif de restauration mis en place par contrat passé avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurants publics ou privés. »*. Aux termes de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 : *« (...) L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles.(...) / Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir. »*. Enfin, aux termes de l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : *« Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics déterminent le type des actions et le montant des dépenses qu'ils entendent engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre. »*

6. D'autre part, en application de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : *« Les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à : / 1° Un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs (...) »*.

7. Enfin, aux termes de l'article 3 du décret n° 2006-1693 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints territoriaux d'animation : *« Les membres du présent cadre d'emplois interviennent dans le secteur périscolaire et dans les domaines de l'animation des quartiers, de la médiation sociale, du développement rural, de la politique du développement social urbain et de l'organisation d'activités de loisirs. Ils peuvent intervenir au sein de structures d'accueil ou d'hébergement. / (...) »*

8. Aux termes des délibérations du 18 octobre 1994 et du 3 novembre 2003, la commune de Cannes a décidé d'accorder des chèques restaurant aux agents de la commune dans la limite de 20 unités mensuelles, pendant 11 mois sur 12. Pour bénéficier de la distribution de ces titres repas, les agents doivent être des agents communaux employés à titre permanent, demeurer à plus de 500 mètres du lieu de travail pour les agents dont l'horaire de travail ne permet pas le retour au domicile pour le déjeuner de midi, c'est-à-dire entrant dans la catégorie de personnel disposant de moins de deux heures d'interruption de travail entre le service du matin et celui de l'après-midi, être éloigné de plus de 1 500 mètres du lieu habituel des repas pour les agents effectuant leur service en partie le matin et en partie l'après-midi.

9. Par un courrier du 16 août 2016, le syndicat national indépendant des agents territoriaux (SNIAT) a demandé à la commune d'accorder le bénéfice des titres repas aux adjoints d'animation à temps partiel assurant les accueils périscolaires de la pause méridienne et de la fin d'après-midi. Si la commune de Cannes a précisé, dans ses réponses des 1^{er} septembre et 11 octobre 2016, que les adjoints d'animation titulaires et contractuels nommés sur des postes à temps non complet et autorisés à travailler à temps partiel bénéficient de l'attribution des titres repas si leur quotité de travail le permet, elle n'a pas fait droit à la demande du SNIAT s'agissant des adjoints d'animation chargés de l'accueil périscolaire recrutés sur des emplois non permanents sur le fondement du 1^o de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susvisée, au motif que ces agents ne remplissent pas les conditions posées par les délibérations susvisées du 18 octobre 1994 et du 3 novembre 2003.

10. La commune de Cannes soutient que les agents concernés, recrutés sur le fondement du 1^o de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, n'occupent pas un emploi permanent. Un emploi permanent est un emploi destiné à satisfaire les besoins permanents d'un service. L'existence, ou l'absence, du caractère permanent d'un emploi doit s'apprécier au regard de la nature du besoin auquel répond cet emploi et ne saurait résulter de la seule durée pendant laquelle il est occupé. Un emploi peut être permanent même si la personne concernée a été recrutée pour un emploi à temps non complet. De même, le mode de rémunération de l'agent est sans incidence sur la qualification à donner à l'emploi. Enfin, la continuité de l'engagement est un élément d'appréciation de la nature permanente ou non d'un emploi.

11. La seule qualité d'adjoint d'animation ne suffit pas en elle-même pour regarder la personne concernée comme un agent communal occupant un emploi permanent. Si, par ailleurs, le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires a eu pour objet de répartir un nombre d'heures d'enseignement inchangé sur neuf demi-journées au lieu des huit demi-journées prévues par la réglementation antérieure, il n'a pas modifié l'organisation des activités périscolaires, qui conservent un caractère facultatif pour les communes. L'organisation d'activités périscolaires ne fait pas ainsi partie des obligations que la loi confère aux collectivités, l'initiative de la mise en œuvre de ce dispositif leur appartenant. Il résulte de ce qui précède que la seule nature périscolaire de l'affectation d'un adjoint d'animation ne suffit pas à regarder l'emploi occupé comme nécessairement permanent et répondant nécessairement à un besoin permanent de la commune.

12. Au soutien de sa demande, le syndicat expose, en premier lieu, que les agents concernés ne peuvent être regardés par la commune comme occupant un emploi vacataire. Toutefois, il ne ressort pas de la réponse du 11 octobre 2016 que la commune de Cannes ait regardé ces agents comme du personnel vacataire de nature à caractériser la nature non permanente de leur emploi, la collectivité rappelant notamment que les adjoints d'animation concernés ont été recrutés sur des emplois non permanents sur le fondement du 1^o de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susvisée, ainsi d'ailleurs que le révèlent les quelques contrats produits à l'instance par le syndicat requérant.

13. Le syndicat soutient, en deuxième lieu, que la commune de Cannes ne respecterait pas la durée maximale de 12 mois de ces contrats pendant une période de 18 mois prévue au 1^o de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 démontrant le caractère permanent des emplois en litige. Cependant, ce fait n'est pas établi par les contrats produits à l'instance lesquels sont anonymes et ne mentionnent que des durées inférieures à 12 mois.

14. Le syndicat soutient, en troisième lieu, que les adjoints d'animation ne sont pas recrutés pour faire face à un accroissement temporaire d'activité, le nombre des enfants accueillis dans les accueils périscolaires étant stable. Le syndicat se prévaut, en outre, de tableaux des effectifs de la commune, d'un rapport du comité technique du 8 juillet 2016, et d'un certain nombre de contrats de recrutement d'adjoints d'animation lesquels, ainsi qu'il a déjà été dit, sont anonymes et portent sur des durées variant de quelques jours à 12 mois. Toutefois, les éléments de faits dont se prévaut le syndicat requérant ne permettent pas de regarder les emplois des adjoints d'animation exerçant leurs fonctions durant les temps de travail de 11h50 à 14h00 et de 15h30 à 18h30 comme répondant nécessairement à un besoin permanent de la commune laquelle garde l'initiative de la mise en œuvre des activités périscolaires, en fonction notamment du nombre des enfants et des financements qu'elle peut obtenir de la part de l'Etat à travers un fonds institué par l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 susvisée en vue de contribuer au développement d'une offre d'activités périscolaires. Par ailleurs, la continuité de l'engagement de ces emplois n'est pas davantage établie par le syndicat. Enfin, la circonstance selon laquelle la commune de Cannes n'aurait pas pris de délibération portant recrutement de ces emplois non permanents n'est pas en elle-même de nature à conférer aux emplois litigieux un caractère permanent.

15. Il résulte de ce qui précède que les agents communaux concernés par la présente demande en reconnaissance de droit ne peuvent être regardés comme exerçant un emploi permanent.

16. Au surplus, les délibérations du 18 octobre 1994 et du 3 novembre 2003 n'accordent le bénéfice de titres repas qu'aux agents qui exercent leur service le matin et l'après-midi. Or, il ne ressort pas des pièces du dossier que les adjoints d'animation à temps non complet exerçant leurs fonctions durant les temps de travail de 11h50 à 14h00 et de 15h30 à 18h30, tels que circonscrits par le syndicat dans sa demande, accomplissent leur service en partie le matin.

17. Par ailleurs, le SNIAT soutient que « le titre repas étant considéré comme un avantage social, il doit être accordé sur une base égalitaire aux agents qui effectuent leurs horaires selon les dispositions de l'article R. 3262-7 du code du travail », qui dispose qu'« un même salarié ne peut recevoir qu'un titre-restaurant par repas compris dans son horaire de travail journalier (...) » et que, dans la mesure où les horaires de travail des adjoints d'animation couvrent le temps du repas, cet avantage social devrait leur être accordé sur le principe égalitaire de ces mêmes dispositions ». Toutefois, il n'est pas établi que les agents concernés par la présente demande en reconnaissance de droit se trouvent dans la même situation que les agents qui occupent un emploi permanent et répondent aux conditions fixées par les délibérations du 18 octobre 1994 et du 3 novembre 2003. Par suite, le moyen tiré d'une inégalité de traitement doit être écarté.

18. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de la requête tendant à reconnaître le droit des adjoints d'animation à temps non complet exerçant leurs fonctions durant les temps de travail de 11h50 à 14h00 et de 15h30 à 18h30 à l'attribution des titres repas et tendant au paiement à chacun des agents concernés du montant de la participation financière, d'un montant mensuel de 90 euros, pour chaque mois travaillé doivent être rejetées.

DECIDE :

Article 1er : La requête du syndicat national indépendant des agents territoriaux est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au syndicat national indépendant des agents territoriaux et à la commune de Cannes.

Délibéré après l'audience du 14 juin 2018, à laquelle siégeaient :

Mme Mear, présidente,
Mme Mahé, premier conseiller,
M. Hamon, conseiller,
Assistés de M. Longequeue, greffier.

Lu en audience publique le 29 juin 2018.

Le rapporteur,

Signé

L. HAMON

La présidente,

Signé

J. MEAR

Le greffier,

Signé

C. LONGEQUEUE

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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,
Pour le greffier en chef,
Ou par délégation le greffier,