

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N°1902794**

---

Union départementale des syndicats  
CGT du Tarn-et-Garonne

---

Mme Magali Sellès  
Juge des référés

---

Ordonnance du 28 mai 2019

---

54-035-03

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique enregistrés le 23 et 26 mai 2019, l'Union départementale des syndicats CGT du Tarn-et-Garonne, représentée par Me Bellinzona demande au juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

- 1) d'enjoindre à la commune de Montauban de rétablir le libre accès des locaux de la Maison du peuple, aux syndicalistes et usagers de la CGT et de mettre à leur disposition les moyens techniques nécessaires à leur fonctionnement, sous astreinte de 5 000 euros par jour de retard à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir ;
- 2) de mettre à la charge de la commune de Montauban la somme de 3 000 euros à verser au syndicat CGT 82 sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

Sur l'urgence :

- par l'effet de la décision du maire, le syndicat est dans l'impossibilité d'assurer sa mission d'intérêt général ; l'ensemble des salariés et membres de l'union départementale des syndicats ne peut accéder à son lieu et à ses moyens de travail, ni aux biens dont ils disposent ; les atteintes à la liberté syndicale, à la liberté de travail et au droit de propriété constituent une urgence intrinsèque justifiant l'intervention du juge des référés liberté ;

Sur l'atteinte grave et manifestation illégale aux libertés fondamentales :

- la décision du maire porte atteinte à la liberté syndicale, garantie par le Préambule de la Constitution de 1946, en ce que l'activité de la formation syndicale est interrompue ;

- la décision du maire porte atteinte à la liberté du travail, également garantie par le Préambule de la Constitution de 1946, en ce que le syndicat ne peut plus faire accéder ses salariés à leur poste de travail et ne peut leur fournir ni travail, ni outils de travail ;
- la décision porte atteinte au droit de propriété, garantie par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, car le syndicat se trouve privé de la propriété de son mobilier, de ses moyens de communication, de ses moyens de paiement, de son matériel d'impression et ses dossiers en cours et archivés.

Par un mémoire en défense enregistré le 26 mai 2019, la commune de Montauban conclut au rejet de la requête et demande au juge des référés de mettre à la charge du syndicat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable en ce que le juge des référés n'est pas compétent pour annuler une décision administrative ; or la réintégration pure et simple du syndicat dans les locaux de la Maison du peuple suppose l'annulation de la décision administrative ;
- la condition d'urgence n'est pas remplie dans la mesure où la commune a proposé l'ouverture des locaux en question afin que le syndicat puisse reprendre son matériel et ses dossiers, ainsi que de nouveaux locaux ;
- il n'y a pas d'atteinte à la liberté syndicale dans la mesure où la mise à disposition d'un bâtiment relevant du domaine public est par nature un droit précaire, temporaire et révocable ;
- par ailleurs, ces locaux ont été initialement mis à disposition des syndicats pour des activités syndicales ; or il a été constaté que les syndicats ont pu utiliser ces locaux pour héberger des migrants sans tenir compte des règles de sécurité ; la liberté syndicale garantie par le Préambule de la Constitution de 1946 ne peut en aucun cas être confondue avec un droit acquis à demeurer dans un bâtiment communal alors que les circonstances ne peuvent plus le permettre
- la liberté du travail invoqué par la requérante n'est pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;
- si elle avait voulu récupéré son matériel, ses denrées ou ses dossiers, la requérante le pouvait ; or elle instaure un bras de fer avec la commune ; l'atteinte au droit de propriété n'est pas caractérisée ;
- la simple limitation d'un droit ne constitue pas une atteinte grave à une liberté fondamentale ;
- il n'y a pas d'atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale dans la mesure où le droit d'occupation est précaire et que la décision litigieuse a été prise dans l'urgence du fait de l'invasion du bâtiment par des migrants.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le Préambule de la Constitution de 1946 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Sellès, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique du 27 mai 2019 tenue en présence de Mme Giacomoni, greffier d'audience, Mme Sellès a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Panfili et Me Bellinzona pour l'union départementale CGT.
- les observations de Me Houll pour la commune de Montauban

Considérant ce qui suit :

1. L'immeuble dénommé maison du peuple, situé au centre de Montauban est à usage double depuis 1945, date à laquelle un « règlement général » a été pris pour d'une part mettre à disposition « de syndicats professionnels d'ouvriers, de fonctionnaires, d'employés, de mutilés du travail et d'associations de retraités » les locaux du 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> étage à usage permanent. Ledit règlement n'a été depuis cette date modifié qu'à la marge et organise l'usage des locaux via une commission consultative composée de conseillers municipaux et de représentants des syndicats concernés. De fait, désormais, le premier étage est affecté à l'UD CGT et le deuxième étage à l'UD FO et à l'UNSA. Les locaux se composent de bureaux et de salle de réunion à chacun de ces étages d'environ 100m<sup>2</sup> chacun. Au rez de chaussée se situe la salle des fêtes mise à disposition temporaire d'associations pour des réunions et des fêtes ne présentant aucun caractère commercial aux termes du même « règlement général ».

2. Alors que le rez de chaussée a été occupé irrégulièrement par des demandeurs d'asiles du 5 au 16 mai 2019 et considérant l'inadaptation des locaux à un usage d'habitation et le danger potentiel que la situation se reproduise la commune a changé les serrures de l'immeuble dans la nuit du 17 mai 2019 empêchant par là même l'accès de tous les occupants à leurs locaux puisque l'entrée leur est commune dès le 17 mai au matin. Compte tenu de l'atteinte à leur fonctionnement l'UD CGT vient devant le tribunal de céans demander sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative qu'il soit mis fin à l'atteinte à la liberté syndicale caractérisée par le comportement de la mairie de Montauban ayant rompu unilatéralement et sans préavis la relation contractuelle relative à l'occupation de la maison du peuple existant depuis 1945 et à ce qu'il lui soit enjoint de leur redonner accès à leurs locaux.

3. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire (...).* » ; aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public (...) aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante huit heures* » ; aux termes de l'article L. 521-4 de ce code : « *Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin* » .

4. Il résulte de la combinaison de ces dispositions qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte. Ces mesures doivent en principe présenter un caractère provisoire, sauf lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Ce caractère

provisoire s'apprécie au regard de l'objet et des effets des mesures en cause, en particulier de leur caractère réversible.

5. Indépendamment de la qualification donnée par les parties à une convention par laquelle une personne publique confère à une personne privée le droit d'occuper un bien dont elle est propriétaire, l'appartenance au domaine public d'un tel bien était, avant la date d'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques, sauf si ce bien était directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné.

6. Les syndicats professionnels ont, en vertu de l'article L. 2131-1 du code du travail, exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts. Eu égard à la mission ainsi confiée à ces organismes privés, un immeuble occupé par un ou plusieurs syndicats professionnels ne peut être regardé comme affecté par principe à un service public permettant de caractériser la convention d'occupation de la maison du peuple de Montauban de convention d'occupation du domaine public. Pour autant, considérant l'urgence, les conditions matérielles d'occupation du bien et notamment l'accès unique de l'immeuble via un rez de chaussée à usage communal et l'état de l'instruction ne permettant pas de caractériser l'absence de missions de service public exercées par l'organisation syndicale au bénéfice de la commune et pour laquelle cette dernière mettrait à disposition l'immeuble en cause aménagé pour ce faire aux termes des stipulations précitées du « règlement intérieur » qualifié par la commune elle-même de convention d'occupation du domaine public, il y a lieu de considérer la juridiction administrative compétente pour statuer dans les circonstances particulières de l'espèce.

7. Le respect de la liberté syndicale, qui a le caractère d'une liberté fondamentale, doit être concilié avec le maintien de l'ordre public. Il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police, lorsqu'elle est confrontée à une situation à risque d'apprécier ce risque et les troubles à l'ordre public engendrés et, sous le contrôle du juge administratif, de prendre les mesures de nature à prévenir de telles troubles qui, le cas échéant, peuvent altérer temporairement d'autres libertés si une telle mesure est seule de nature à préserver l'ordre public.

8. Il résulte de l'instruction et des échanges lors de l'audience publique que l'occupation de la salle des fêtes située au rez de chaussée de la maison du peuple par des demandeurs d'asile est susceptible de troubles à la salubrité publique du fait de l'inadaptation des locaux qui ne permettent pas de garantir la pleine sécurité de ce type d'occupation, troubles susceptibles d'engager la responsabilité de la commune. Toutefois, les migrants sont désormais logés par l'évêque de Montauban dans l'attente d'un relogement plus stable par les services de l'Etat ou du département en fonction de la composition de l'unité familiale et le risque de réoccupation du bien sans être nul est désormais minime. Ainsi, le changement sans préavis de la serrure et le refus persistant opposé aux syndicats de récupérer leurs locaux de travail par la commune constitue par les modifications des circonstances à l'origine du trouble et l'existence d'autres mesures pouvant préserver l'ordre public une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale. En persistant dans ces conditions à priver le syndicat de l'ensemble de ses moyens d'action, la commune a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale.

9. La circonstance que la mairie ait proposé en urgence et cinq jours après la fermeture de la maison du peuple l'installation de nouvelles boîtes aux lettres extérieures, de nouveaux locaux plus petits et moins adaptés en mettant à disposition des moyens communaux pour le déménagement les 24 et 27 mai 2019 ne peut remettre en cause valablement l'altération de fonctionnement induite pour le syndicat requérant par la privation totale des accès à ses locaux, faisant entièrement obstacle à l'exercice de sa mission de représentation des intérêts matériels et moraux de ses membres qui traduit l'urgence à mettre fin à cette situation.

10. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à la commune de Montauban de réexaminer, dans un délai d'un mois, les droits auxquels l'UD CGT peut prétendre s'agissant de la possibilité pour elle de bénéficier d'un local syndical et dans l'attente de ce réexamen, de rétablir cette union départementale dans les droits dont elle bénéficiait antérieurement en lui restituant le local dont elle disposait jusqu'alors, l'ensemble des biens et des documents qui s'y trouvaient à compter de la notification de la présente ordonnance sous astreinte de 200€ par jour de retard.

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'UD CGT, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune de Montauban demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche de mettre à la charge de la commune de Montauban la somme de 2000€ sur le même fondement au bénéfice de l'UD CGT.

## O R D O N N E :

Article 1 : Il est enjoint à la commune de Montauban de réexaminer, dans un délai d'un mois, les conditions de relogement auxquels l'UD CGT peut prétendre et, dans l'attente de ce réexamen, de rétablir l'union départementale dans les droits dont elle bénéficiait antérieurement en lui restituant le local dont elle disposait jusqu'alors et l'ensemble des biens et documents qui s'y trouvaient à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 2 : La présente décision sera exécutoire à compter de sa notification sous astreinte de 200€ par jour de retard.

Article 3: La commune de Montauban versera à l'UD CGT la somme de 2000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Montauban tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'UD CGT et à la commune de Montauban.

Fait à Toulouse, 28 mai 2019.

Le juge des référés,

Le greffier,

Magali SELLES

Aurore GIACOMONI

La République mande et ordonne au préfet de Tarn et 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 ordonnance.

Pour expédition conforme :  
La greffière en chef