

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 1906288

Union départementale des syndicats
CGT du Tarn-et-Garonne

M. Pierre Bentolila
Juge des référés

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Ordonnance du 22 novembre 2019

54-035-03
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 4 novembre 2019, l'Union départementale des syndicats CGT du Tarn-et-Garonne par l'intermédiaire de sa secrétaire générale, et représentée par Me Bellinzona et Me Panfili, demande au juge des référés de :

1) majorer à 1 500 euros le montant de l'astreinte de 1 000 euros par jour de retard mise à la charge de la commune de Montauban par les ordonnances n° 1902938 du 19 juin 2019 et n° 1905240 du 3 octobre 2019 du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse ;

2) à titre principal, de fixer le montant de l'astreinte à liquider provisoirement à la somme de 150 000 euros pour 100 jours de carence de la commune dans la mise à disposition de la salle Sellier, pour la période du 25 juin au 3 octobre 2019 et de condamner la commune de Montauban à lui payer la somme de 75 000 euros, et le solde à l'Etat ;

3) à titre subsidiaire, de fixer le montant de l'astreinte à liquider provisoirement à la somme de 72000 euros pour 48 jours, et de condamner la commune de Montauban à lui payer la somme de 36 000 euros, et le solde à l'Etat ;

4) de mettre à la charge de la commune de Montauban la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'Union départementale des syndicats CGT du Tarn-et-Garonne soutient que :

- en cas de refus d'exécution caractérisé et persistant de plusieurs décisions, le juge de l'exécution peut aggraver l'astreinte ; en l'espèce, la commune de Montauban n'a pas accompli les diligences nécessaires pour exécuter intégralement les injonctions adressées par l'ordonnance du juge des référés du 19 juin 2019, la commune ne démontrant pas de difficultés particulières faisant obstacle à l'exécution de l'ordonnance ;

- de par son attitude, la commune a occasionné depuis le 19 juin 2019 une tension permanente par de multiples incidents, ce qui a eu pour conséquence la désorganisation de l'activité d'intérêt général de l'UD CGT 82 ;

- la liquidation doit tenir compte des termes de l'ordonnance du 3 octobre 2019 du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse, indiquant que depuis le 19 juin 2019 l'exercice des missions d'intérêt général de l'UD CGT 82 a été entravé par les dysfonctionnements récurrents des services de la commune de Montauban ; la liquidation provisoire de l'astreinte doit renforcer sa fonction coercitive pour l'avenir, sauf à compromettre sa réelle efficacité ; il n'y a donc pas lieu de limiter le taux de l'astreinte, en raison de la mauvaise volonté manifestée de façon continue par la commune, et d'aggraver l'astreinte, en la portant à la somme de 1 500 euros par jour de retard ; le calcul de la liquidation de l'astreinte doit porter à titre principal sur la période du 25 juin au 3 octobre 2019, sur 100 jours, pour une astreinte à liquider provisoirement devant s'élever à la somme de 150 000 euros, et à titre subsidiaire, sur 48 jours, pour un montant de 72 000 euros ;

- en ce qui concerne la répartition de l'astreinte entre le requérant et l'Etat à laquelle il peut être procédé en vertu de l'article L. 911-8 du code de justice administrative, compte tenu du statut juridique de l'UD CGT 82 qui est une personne morale assurant sans but lucratif une mission d'intérêt général, l'astreinte devant revenir à l'UD CGT 82 doit s'élever à 50 % du montant de l'astreinte.

Par un mémoire en défense enregistré le 18 novembre 2019, la commune de Montauban représentée par Me Houll, conclut :

1) à titre principal, à ce que la liquidation de l'astreinte soit limitée après modération du taux de l'astreinte à 200 euros par jour, à la somme de 600 euros pour les trois jours des 12, 23 et 26 septembre 2019 au cours desquels ont eu lieu des incidents relatifs à l'ouverture de la salle Sellier ;

2) à titre subsidiaire, à la liquidation de l'astreinte à la somme de 3 000 euros pour ces 3 jours des 12, 23 et 26 septembre 2019, à ce qu'il soit statué sur la part d'astreinte devant revenir à l'Etat, et au rejet de toutes les autres demandes de l'UD CGT 82, et notamment celles concernant la majoration de l'astreinte, et celles relatives à une inexécution totale de l'ordonnance de référés rendue par le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse le 19 juin 2019.

Elle soutient que :

- elle a respecté les injonctions prononcées par le juge des référés du tribunal à l'exception de trois incidents survenus les 12, 23 et 26 septembre 2019 ;

- pour ce qui est de l'ouverture tardive, à 11h15, le 12 septembre 2019, elle s'explique par une erreur d'organisation du personnel dès lors que l'ouverture avait été sollicitée dès le matin par le service juridique auprès de la police municipale, qui ne s'est conformée à cette consigne qu'à 11h15, ainsi qu'en attestent les pièces produites ; pour ce qui est du 23 septembre 2019, l'absence d'ouverture de la salle Sellier a pour cause le non-respect par la concierge des consignes internes, dès lors que cette date avait été validée et que la concierge avait bien reçu l'instruction d'ouvrir ; concernant le 26 septembre 2019, alors que la date d'ouverture de la salle Sellier avait été validée par la commune, la concierge a constaté que la salle était inoccupée et en a refermé l'accès comme l'indique son mail du 26 septembre 2019, cette salle ayant été rouverte à 10 heures et la police municipale a laissé la réunion se poursuivre jusqu'à 23 heures alors qu'elle n'était réservée que jusqu'à 17 heures ;

- seuls trois jours peuvent être concernés par l'astreinte et encore partiellement alors que l'UD CGT 82 a toujours pu accéder à ses locaux ce qu'elle ne conteste pas, le seul point en discussion se rapportant à l'usage de la salle Sellier ;

- les faits invoqués d'une inexécution caractérisée depuis le 19 juin 2019, qui aurait duré jusqu'au 3 octobre 2019, ne sont pas établis ;

- pour ce qui est du fait que la salle Sellier serait restée inaccessible le jeudi soir fin juin, en juillet, et en août 2019, les dates concernées ne sont pas précisées, et il en est de même pour l'impossibilité de suivre des formations en juillet, et de mise à disposition de la salle le 2 septembre 2019 ;

- si l'UD CGT 82 fait état de ce que la salle Sellier n'a pas été ouverte le jeudi pour la commission culture en juin, juillet et août, l'UD CGT 82 bénéficiait d'un droit de réservation prioritaire et non systématique, alors que par ailleurs, la commune a répondu le 2 juillet 2019 à la demande de planning adressée par l'UD CGT 82 ;

- la liquidation de l'astreinte devra donc être limitée aux trois jours des 12, 23 et 26 septembre 2019, et le tribunal devra, sur le fondement de l'article L. 911-7 du code de justice administrative, modérer le taux de l'astreinte en le fixant à la somme de 200 euros par jour, ce qui doit aboutir à une liquidation de l'astreinte à la somme totale de 600 euros ;

- en effet, les dysfonctionnements relevés sont limités alors que par ailleurs, le bâtiment a fait l'objet d'une réouverture depuis le 31 mai 2019 avec des amplitudes horaires élargies à compter de l'ordonnance du juge des référés du 19 juin 2019, et qu'il n'est donc pas possible de retenir une inexécution totale de la commune, ni même un mauvais vouloir persistant opposé par la commune à l'exécution des décisions juridictionnelles rendues par le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- les ordonnances du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse, n°s 1902735 et 1902794 du 28 mai 2019, n° 1902938 du 19 juin 2019, n° 1903415 du 17 juillet 2019, n° 1905240 du 3 octobre 2019.

Vu :

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

La présidente du tribunal a désigné M. Bentolila, vice-président, 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 19 novembre 2019 à 10h00, tenue en présence de M. Subra de Bieusses, greffier d'audience, M. Bentolila a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Panfili pour l'UD CGT 82 qui soutient que si l'UD CGT n'a pas été en mesure d'apporter toutes les preuves quant aux manquements résultant de l'accès à la salle de réunion Sellier, ces manquements sont évidents sur toute la période pour laquelle l'UD CGT demande la liquidation de l'astreinte et sont notamment établis par les justificatifs produits au dossier relatifs à des réservations de salles privées auxquelles l'UD CGT a été contrainte de procéder ;

- les observations de Me Houll pour la commune de Montauban qui reconnaît certains manquements partiels relatifs à l'ouverture de la salle Sellier, les 12, 23 et 26 septembre 2019,

inhérents à des dysfonctionnements internes, mais qui soutient que sur l'ensemble de la période au titre de laquelle l'UD CGT demande la liquidation de l'astreinte, l'UD CGT a pu bénéficier, dans des conditions conformes aux précédentes ordonnances rendues par le tribunal, de l'accès à la salle Sellier.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Montauban est propriétaire d'un immeuble sis 18 rue Michelet, dénommé « Maison du peuple », mis partiellement à la disposition de diverses organisations syndicales, dont la Confédération générale du travail (CGT), depuis 1945. A la suite de l'occupation irrégulière du rez-de-chaussée du bâtiment par des demandeurs d'asile entre le 5 et le 16 mai 2019, la municipalité a changé les serrures, empêchant ainsi les occupants d'accéder aux locaux. L'Union départementale des syndicats CGT du Tarn-et-Garonne (UD CGT 82) a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse, le 23 mai 2019, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint sous astreinte à la commune de Montauban de rétablir le libre accès des locaux de l'immeuble aux syndicalistes et usagers de la CGT et de mettre à leur disposition les moyens techniques nécessaires à leur fonctionnement. Par une ordonnance du 28 mai 2019, le juge des référés a enjoint à la commune de Montauban de réexaminer, dans un délai d'un mois, les conditions de relogement auxquels l'UD CGT 82 pouvait 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, sous astreinte de 200 euros par jour de retard. Le 29 mai 2019, l'UD CGT 82 a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse, sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, d'une demande tendant à ce qu'il modifie et précise le dispositif de l'ordonnance du 28 mai 2019, en enjoignant à la commune de lui remettre sans délai les clés permettant l'accès libre à la « Maison du peuple » et à ses locaux ainsi qu'à la salle de réunion Sellier, située au 1^{er} étage du bâtiment. Par une ordonnance du 19 juin 2019, le juge des référés, après avoir estimé que l'exécution de l'ordonnance du 28 mai 2019 impliquait une amplitude horaire d'ouverture des locaux allant au moins de 8h00 à 19h00, avec une possibilité pour l'UD CGT 82 de réserver de façon prioritaire la salle Sellier le jeudi sur un horaire plus tardif ne pouvant être limité en deçà de 23h00, a jugé que la commune n'avait pas pleinement exécuté cette ordonnance et porté l'astreinte à 1 000 euros par jour de retard. Le 12 septembre 2019, l'UD CGT 82 a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse, sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, d'une demande tendant, à titre principal, à ce qu'il soit enjoint à la commune de Montauban de lui remettre l'ensemble des clés d'accès aux locaux et à la salle Sellier et, à titre subsidiaire, à ce qu'il lui soit enjoint d'accuser réception des demandes de réservation de la salle Sellier adressées par l'UD CGT 82, de répondre en temps utile à ses demandes de réservation de la salle Sellier, de lui assurer l'accès de la salle Sellier le jeudi de 8h00 à 23h00 et d'assurer l'accès à ses locaux et à la salle Sellier par l'UD CGT 82 à sa demande selon ses besoin planifiés ou urgents. Par une ordonnance du 3 octobre 2019, le juge des référés a enjoint à la commune de Montauban, d'une part, de réserver la salle Sellier à l'usage exclusif de l'UD CGT 82 le jeudi et de la laisser ouverte ce jour-là de 8h00 à 23h00, et, d'autre part, de s'assurer de l'ouverture des locaux pour que l'UD CGT 82 puisse disposer de ses bureaux à partir de 8h00 et jusqu'à 19h00 tous les jours de la semaine. Par un arrêt n° 435432 du 31 octobre 2019, le Conseil d'Etat a rejeté la requête d'appel présentée par la commune de Montauban contre l'ordonnance du 3 octobre 2019.

2. Par la présente requête, l'UD CGT 82 demande la majoration à 1 500 euros par jour de retard du montant de l'astreinte de 1 000 euros par jour de retard fixée par les ordonnances susvisées des 19 juin et 3 octobre 2019 et de liquider l'astreinte prononcée par le juge des référés à hauteur, à titre principal, de la somme de 150 000 euros pour 100 jours de carence de la commune dans la mise à disposition de la salle Sellier, pour la période du 25 juin au 3 octobre 2019, et de condamner la commune de Montauban à lui payer la somme de 75 000 euros, et le solde à l'Etat, à titre subsidiaire, de fixer le montant de l'astreinte à liquider provisoirement à la somme de 72 000 euros pour 48 jours, et de condamner la commune de Montauban à lui payer la somme de 38 000 euros, et le solde à l'Etat.

Sur les conclusions à fins de liquidation de l'astreinte :

3. Aux termes de l'article L. 911-7 du code de justice administrative : « *En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle avait prononcée. / Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, la juridiction ne peut modifier le taux de l'astreinte définitive lors de sa liquidation. / Elle peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée.* » et aux termes de l'article R. 921-7 du même code : « *Lorsqu'à la date d'effet de l'astreinte prononcée par le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel, cette juridiction constate, d'office ou sur la saisine de la partie intéressée, que les mesures d'exécution qu'elle avait prescrites n'ont pas été prises, elle procède à la liquidation de l'astreinte dans les conditions prévues aux articles L. 911-6 à L. 911-8. / Lorsqu'il est procédé à la liquidation de l'astreinte, copie du jugement ou de l'arrêt prononçant l'astreinte et de la décision qui la liquide est adressée au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière* ». Selon l'article L 911-8 dudit code : « *La juridiction peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant. Cette part est affectée au budget de l'Etat* ».

4. La liquidation de l'astreinte à laquelle procède le juge des référés se rattache à la même instance contentieuse que celle qui a été ouverte par la demande d'astreinte dont elle est le prolongement procédural. Dès lors, il appartient au juge des référés qui a assorti d'une astreinte l'injonction faite à l'une des parties, de statuer sur les conclusions tendant à ce que cette astreinte soit liquidée. Il peut procéder à cette liquidation soit d'office, soit à la demande d'une autre partie s'il constate que les mesures qu'il avait prescrites n'ont pas été exécutées. Le juge de l'exécution, saisi aux fins de liquidation d'une astreinte précédemment prononcée, peut la majorer, ou au contraire la modérer ou la supprimer, même en cas d'inexécution constatée, compte tenu notamment des diligences accomplies par l'administration en vue de procéder à l'exécution de la chose jugée.

5. Le juge des référés, dans les motifs figurant au point 4., de son ordonnance susvisée du 19 juin 2019, a considéré que la commune de Montauban devait permettre à l'UD CGT de pouvoir d'une part librement accéder à ses locaux se trouvant à l'étage de la « Maison du peuple » avec une amplitude horaire d'ouverture de ces locaux ne pouvant être moindre que celle d'une ouverture de 8h00 à 19h00, et d'autre part accorder la possibilité à l'UD CGT 82 d'accéder à la salle Sellier et de réserver de façon prioritaire à l'UD CGT 82 la salle Sellier le jeudi avec un horaire ne pouvant être limité en deçà de 23h00.

S'agissant du nombre de jours de retard :

6. L'UD CGT 82 demande que le calcul de la liquidation de l'astreinte porte sur l'ensemble de la période du 25 juin au 3 octobre 2019, soit sur une période de 100 jours, au cours de laquelle la salle Sellier aurait été inaccessible pour la plage horaire du jeudi pour laquelle l'UD CGT 82 est prioritaire. Il résulte de l'instruction, et notamment des documents produits par la requérante, que la salle Sellier n'a pas été accessible à l'organisation requérante les 12, 23 et 26 septembre 2019, ce que ne conteste pas la commune, qui fait valoir que si la fermeture de la salle Sellier a été totale le 23 septembre 2019, cette fermeture n'a été que partielle les 12 et 26 septembre 2019. En ce qui concerne les autres jours portant sur la période du 25 juin au 3 octobre 2019 à raison de laquelle l'UD CGT 82 demande la liquidation de l'astreinte, l'UD CGT 82 se plaint également de l'absence de mise à disposition de la salle Sellier.

7. Toutefois, alors que la commune de Montauban tant dans ses écritures qu'à l'audience, conteste formellement une carence de la collectivité au cours de cette période autre que celles admises pour les 12, 23 et 26 septembre 2019, l'UD CGT 82 ne produit aucun élément relatif à des obstacles qui auraient été mis par la commune de Montauban, dans la mise à disposition de la salle Sellier, les seuls éléments produits à cet égard par la requérante, relatifs à des plannings internes de réservation, ainsi qu'une facture de location d'une salle de réunion auprès d'un organisme privé pour la période du 23 au 27 septembre 2019, ne permettant pas de considérer que la commune de Montauban se serait opposée à l'occupation de la salle Sellier par l'UD CGT 82.

8. Il résulte de ce qui précède, qu'en l'état de l'instruction, la commune doit seulement être regardée comme ne s'étant pas conformée, pour les jours des 12, 23 et 26 septembre 2019, à l'injonction qui lui a été adressée sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard, par l'ordonnance du 19 juin 2019, de permettre à l'UD CGT 82 de disposer de la salle Sellier. Ainsi, il y a lieu de prononcer la liquidation d'astreinte pour 3 jours de retard.

S'agissant du montant de la liquidation d'astreinte :

9. L'astreinte a été fixée à 1 000 euros par jour de retard par l'ordonnance susvisée du 19 juin 2019, et il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce ni de la majorer comme le demande l'UD CGT 82, ni de la minorer comme il est demandé en défense par la commune de Montauban. Dans les circonstances de l'espèce, sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 911-8 du code de justice administrative, il y a lieu de fixer la somme devant être versée par la commune de Montauban au titre de la liquidation d'astreinte à 2 000 euros pour trois jours de carence, le solde de 1 000 euros devant être versé par la commune de Montauban à l'Etat.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Montauban à verser à l'union départementale CGT 82 la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La commune de Montauban versera la somme de 2 000 euros à l'union départementale des syndicats CGT du Tarn-et-Garonne correspondant à la liquidation d'astreinte prononcée par l'ordonnance du 19 juin 2019, la somme de 1 000 euros devant être versée à l'Etat.

Article 2 : La commune de Montauban versera à l'union départementale des syndicats CGT du Tarn-et-Garonne, la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'union départementale des syndicats CGT du Tarn-et-Garonne et à la commune de Montauban.

Copie en sera adressée au préfet de Tarn-et-Garonne.

Fait à Toulouse le 22 novembre 2019,

Le juge des référés,

Le greffier,

Pierre Bentolila

François Subra de Bieusses

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 :
Le greffier,