

SYNDICATS PROFESSIONNELS – Prérogatives – Non-respect – Atteinte à une liberté fondamentale – Référé administratif – Injonction de fournir un local syndical et d'autoriser des décharges.

CONSEIL D'ETAT (1^{re} et 6^e ssr) 31 mai 2007

Syndicat CFTD contre Interco 28

Sur le moyen unique :

Considérant qu'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 (...) "* ; qu'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"* ; qu'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"* ;

Considérant qu'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 ; que ces mesures doivent en principe présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte ; que ce caractère provisoire s'apprécie au regard de l'objet et des effets des mesures en cause, en particulier de leur caractère réversible ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du Tribunal administratif d'Orléans que, depuis septembre 2006, l'office public de l'habitat de Chartres a cessé de mettre à la disposition du syndicat CFTD Interco 28 un local syndical et de lui accorder des décharges de service et autorisations d'absence au motif qu'il ne disposerait pas en son sein d'une section syndicale régulièrement déclarée ; que ce syndicat a, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, demandé au juge des référés d'ordonner à l'office public de l'habitat de Chartres, d'une part, de remettre à la disposition de sa section syndicale au sein de l'établissement le local syndical et les moyens de communication et matériels composant ce local

ainsi que les listes de ses adhérents et les courriers qui lui sont destinés et, d'autre part, de rétablir les décharges d'activité syndicales qui étaient auparavant attribuées aux agents désignés à cet effet ; que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés a rejeté ces conclusions au motif qu'elles tendraient à lui faire prononcer une injonction dont les effets seraient en tous points identiques à ceux qui résulteraient de l'exécution par l'autorité administrative du jugement par lequel le juge de l'excès de pouvoir viendrait, le cas échéant, à annuler les décisions de l'office public mettant fin au bénéfice ou refusant le bénéfice à l'organisation syndicale de ces moyens d'action et qu'elles excéderaient dès lors sa compétence ; que, toutefois, en déniait, pour ce seul motif, tout caractère provisoire aux mesures sollicitées, sans tenir compte de leur caractère réversible, il a commis une erreur de droit ; que, par suite, le syndicat requérant est fondé à demander l'annulation de son ordonnance ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 821-2 du Code de justice administrative et de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée par le syndicat CFTD Interco 28 ;

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 100 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : *"(...) Sous réserve des nécessités du service, les collectivités et établissements accordent des décharges d'activité de service aux responsables des organisations syndicales représentatives et mettent des fonctionnaires à la disposition de ces organisations./ (...) Les collectivités et établissements employant au moins cinquante agents doivent mettre à la disposition des organisations syndicales représentatives, sur leur demande, des locaux à usage de bureau (...) "* ; qu'aux termes de l'article 3 du décret du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale : *"Lorsque les effectifs du personnel d'une collectivité ou d'un établissement relevant de la loi du 26 janvier 1984 (...) sont égaux ou supérieurs à cinquante agents, l'autorité territoriale doit mettre un local commun à usage de bureau à la disposition des organisations syndicales ayant une section syndicale dans la collectivité ou l'établissement et représentées au comité technique paritaire local ou au conseil supérieur de la fonction publique*

territoriale (...)” ; que le deuxième alinéa de l'article 4 du même décret ajoute que “Les locaux mis à la disposition des organisations syndicales comportent les équipements indispensables à l'exercice de l'activité syndicale” ; qu'enfin, les articles 12 à 18 de ce décret permettent aux représentants de ces organisations syndicales d'obtenir, sous certaines conditions, des autorisations spéciales d'absence et des décharges d'activité de service ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret du 3 avril 1985 mentionné ci-dessus : “Les organisations syndicales des agents de la fonction publique territoriale déterminent librement leurs structures dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur./ L'autorité territoriale est informée, en cas de création d'un syndicat ou d'une section syndicale, des statuts et de la liste des responsables de l'organisme syndical lorsque cet organisme compte des adhérents parmi les agents relevant de cette autorité territoriale” ;

Considérant que la liberté syndicale présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative ; que les dispositions précitées de l'article 1^{er} du décret du 3 avril 1985 n'ont pas pour objet, et ne sauraient d'ailleurs avoir légalement pour effet, d'imposer à une section syndicale de se constituer sous la forme d'une personne morale dotée de statuts mais tendent seulement à permettre à l'autorité administrative – qui aura, notamment, à prendre les mesures prévues aux articles 12 à 18 du même décret – de connaître le nom des responsables syndicaux qui seront ses interlocuteurs et d'être informée des statuts de l'organisation dont relève la section syndicale ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit plus haut, l'office public de l'habitat de Chartres a cessé, depuis septembre 2006, de mettre un local à la disposition du syndicat requérant et de lui accorder des décharges de service et autorisations d'absence au motif qu'il ne disposerait pas en son sein d'une section syndicale régulièrement déclarée ; que, dans le dernier état de ses conclusions, l'office se prévaut en particulier de ce que la section syndicale CFDT constituée en son sein n'a pas été déclarée à la préfecture ;

Considérant, toutefois, d'une part, que la section syndicale, simple émanation du syndicat qu'elle représente, n'avait pas, contrairement à ce que soutient l'office, à lui communiquer des statuts qui soient propres à cette section mais seulement à lui transmettre ceux du syndicat dont elle relève ; que ces statuts – qui ont notamment été produits dans le cadre de la présente instance de référé – ont été portés à la connaissance de l'office ; que, d'autre part, il résulte également de l'instruction que le syndicat CFDT Interco 28 avait informé l'office de la composition du bureau de sa section syndicale ; qu'en persistant dans ces conditions à priver la section syndicale représentant ce syndicat de l'ensemble de ses moyens d'action, l'office a porté une atteinte grave et

manifestement illégale à la liberté syndicale ; que, compte tenu des conséquences qui résulte d'une telle privation, qui, dans les circonstances de l'espèce, fait entièrement obstacle à l'exercice par le syndicat requérant, au sein de l'office, de sa mission de représentation des intérêts matériels et moraux de ses membres, il y a urgence à mettre fin à cette situation ;

Considérant qu'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 l'office public de l'habitat de Chartres de réexaminer, dans un délai d'un mois, les droits auxquels le syndicat CFDT Interco 28 peut prétendre s'agissant de la possibilité pour lui de bénéficier d'un local syndical situé dans les locaux de l'office ainsi que l'étendue de ses droits en matière de décharges syndicales et, dans l'attente de ce réexamen, de rétablir ce syndicat dans les droits dont il bénéficiait antérieurement en lui restituant le local dont sa section syndicale disposait jusqu'alors, l'ensemble des biens et documents qui s'y trouvaient, ainsi que les décharges de service et autorisations d'absence attribuées à ses représentants ; qu'il y a lieu de prévoir, en application de l'article R. 522-13 du Code de justice administrative, que la présente décision sera exécutoire, sans attendre sa notification, dès qu'elle aura été portée par tout moyen à la connaissance du directeur de l'office ;

Considérant, enfin, que les dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative font obstacle à ce que la somme que l'office public de l'habitat de Chartres demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens soit mise à la charge du syndicat CFDT Interco 28 qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ; qu'en revanche, il y a lieu dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'office la somme de 3 500 euros que le syndicat requérant demande au même titre ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'ordonnance du 10 octobre 2006 du juge des référés du Tribunal administratif d'Orléans est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à l'office public de l'habitat de Chartres de réexaminer, dans un délai d'un mois, les droits auxquels le syndicat CFDT Interco 28 peut prétendre s'agissant de la possibilité pour lui de bénéficier d'un local syndical situé dans les locaux de l'office ainsi que l'étendue de ses droits en matière de décharges syndicales et, dans l'attente de ce réexamen, de rétablir ce syndicat dans les droits dont il bénéficiait antérieurement en lui restituant le local dont sa section syndicale disposait jusqu'alors, l'ensemble des biens et documents qui s'y trouvaient, ainsi que les décharges de service et autorisations d'absence attribuées à ses représentants.

(M. Delarue, prés. - Mlle Anne Courrèges, rapp. - M. Derepas, comm. gov. - SCP Masse-Dessen, Thouvenin, SCP Pivnica, Molinie, av.)

Note.

Il ne saurait y avoir ni dialogue social ni progrès en matière de justice sociale sans liberté syndicale. L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme garantit les libertés syndicales. La communauté internationale a reconnu la liberté syndicale et le droit syndical en tant que droits fondamentaux de la personne humaine. Cette reconnaissance a abouti à l'adoption de deux normes fondamentales par l'OIT (1) et confère aux travailleurs le droit à protection contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale.

(1) Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective ratifiée le 10 février 1958.

La liberté syndicale revêt une valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel protège la liberté syndicale en vertu des alinéas 4 et 6 du préambule de la constitution de 1946 repris par la constitution du 4 octobre 1958 en rappelant que *"tout homme peut défendre ses droits et intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix"*.

Le principe constitutionnel est renforcé par l'article 34 de la constitution de 1958 qui classe parmi les matières réservées au domaine de la loi les principes fondamentaux du droit syndical.

La liberté syndicale a été reconnue par la loi du 21 mars 1884.

L'article L 411-2 du Code du travail dispose que les syndicats ou associations professionnels de personnes exerçant la même profession, des métiers similaires ou des métiers connexes, concourant à l'établissement de produits déterminés ou la même profession libérale, peuvent se constituer librement.

Il résulte de l'ensemble de ce corpus de textes que la liberté syndicale présente indubitablement le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de la justice administrative.

Cet arsenal juridique aurait laissé à penser qu'il constituait un rempart suffisant contre les décisions arbitraires d'une autorité administrative.

Le Conseil d'Etat a dû rappeler dans sa décision du 31 mai 2007 que la violation de cette liberté fondamentale constitue *"une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale"* et permet de faire cesser une telle atteinte par la voie du référé-liberté rarement utilisé pour faire respecter des libertés sociales fondamentales malgré les apports tant la doctrine (2) que de praticiens (3).

Le 21 septembre 2006, lors d'une réunion de travail entre Chartres Habitat et les trois syndicats présents dans cet établissement, le directeur général de Chartres Habitat annonçait que la CFDT et la CGT n'existaient pas au sein de Chartres Habitat n'ayant pas de statuts réguliers de la section syndicale.

La secrétaire départementale du syndicat CFDT Interco 28 téléphonait à la direction pour leur expliquer le fonctionnement propre à la CFDT et de ce fait que les statuts de la section syndicale ne pouvaient exister n'étant qu'une émanation du syndicat départemental régulièrement constitué et dont les statuts sont déposés à la préfecture.

Toutefois, Chartres Habitat, sans aucune sommation ni courrier préalable, décidait le jour même de changer les serrures du local syndical de la section syndicale. L'établissement public a également diffusé le 21 septembre 2006 une note à l'ensemble des agents de Chartres Habitat pour indiquer que la CFDT ne possédait pas de section à l'office, qu'elle occupait donc *"indûment un local au sein de l'office. Afin de me conformer à la réglementation en vigueur, j'ai été contraint de prendre un certain nombre de mesures dont la suppression du local syndical de la CFDT. J'estime, en effet, qu'il était de mon devoir de faire cesser cette situation"*.

Les représentants du personnel se voyaient notifier à leur domicile personnel par exploit d'huissier en date du 26 septembre 2006 une sommation de restituer les clés du bureau syndical et il est précisé qu'un inventaire sera effectué. Le 27 septembre 2006, en présence d'un huissier, du secrétaire de la section et son adjoint ainsi que le directeur des services techniques de Chartres Habitat l'inventaire des biens meubles du local syndical allait être effectué. La secrétaire départementale de la CFDT se présentait sur les lieux afin de tenter de pacifier la situation mais à ce moment-là le conseil de Chartres Habitat interdisait à celle-ci l'accès au local syndical. L'huissier de justice poursuivait sa mission en recensant l'ensemble des biens composant le local syndical, n'hésitant pas à ouvrir les tiroirs et armoires pour y recenser également les documents confidentiels de la CFDT concernant ses adhérents.

Les représentants du personnel se voyaient de nouveau sommés par exploit d'huissier en date du 29 septembre 2006 délivré à leur domicile personnel de vider les lieux du local syndical, de récupérer les effets s'y trouvant sous un délai de dix jours soit jusqu'au 10 octobre 2006.

Fort de cette "action commando", l'employeur décidait de prendre des sanctions individuelles à l'encontre du secrétaire de la section CFDT et son adjoint.

L'établissement public a totalement méprisé le droit pour un syndicat de déterminer en son sein librement ses structures et se heurte au principe de liberté de constitution. Parce que le syndicat est un groupement, il

(2) G. Koubi "La difficile saisie de la liberté du travail dans le cadre de l'article L. 521-2 CJA", Dr. Ouv. 2007 p. 263 spéc. p. 265.

(3) M. Panigel-Nennouche "Le juge administratif de l'urgence", Dr. Ouv. 2004 p. 256 spéc. p. 263.

bénéficie d'une liberté collective. Cela signifie que Chartres Habitat ne peut s'immiscer dans la création ou l'organisation syndicale.

Le syndicat peut se constituer librement sans autorisation préalable, il adopte et modifie librement ses statuts, il peut même se regrouper avec d'autres syndicats pour constituer des unions ou des fédérations.

L'autorité administrative, prise en tant qu'employeur, ne peut donc intervenir dans le fonctionnement du syndicat. L'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale régi par le décret du 3 avril 1985 est méprisé par l'établissement public en empêchant le syndicat et sa section syndicale de pouvoir disposer d'un local, des moyens indispensables d'exercer cette activité syndicale, de décharges de service et d'autorisations d'absence pour ses agents désignés, de non-distribution du courrier à la section syndicale, d'impossibilité de se réunir...

Chartres Habitat est coupable d'atteinte à la liberté syndicale et au principe de non-discrimination syndicale en diffusant une note à l'ensemble du personnel pour aviser de l'inexistence du syndicat et en sanctionnant des adhérents de manière disciplinaire sur des motifs dénués de tout fondement à titre de représailles.

La violation est double, d'une part violation de la liberté collective syndicale et d'autre part violation de la liberté syndicale individuelle. La complémentarité entre les deux libertés (individuelle et collective) permet au syndicat de déterminer dans ses statuts les modalités et conditions d'admission sans que l'administration ne puisse imposer d'autres règles.

L'arrêt du Conseil d'Etat fait injonction à l'établissement de rétablir le syndicat dans ses droits sous un délai d'un mois. A ce jour, le syndicat n'a que récupéré les clés du local dépouillé de tout ce qui le composait...

Sandra Renda, Avocat au Barreau de Chartres

L'ordre public en droit du travail, par Florence Canut



L'ordre public en droit du travail n'inhibe pas toujours la liberté contractuelle. Les dispositions d'ordre public social, pourtant impératives, permettent au contrat de travail ou à l'accord collectif de s'exprimer, pourvu que ce soit dans un sens favorable aux salariés. Dispositions d'ordre public social et dispositions d'ordre public absolu cohabitent en droit du travail. Il est ainsi inexact d'assimiler ordre public social et ordre public du droit du travail. L'ordre public social ne suffit pas, à lui seul, à manifester l'originalité de l'ordre public du droit du travail. D'autres branches du droit connaissent également la technique de la perfectibilité des règles étatiques. La véritable spécificité de l'ordre public du droit du travail est d'avoir donné naissance au mécanisme qui permet, au stade de l'application des normes, de retenir celle qui est la plus favorable au salarié. Ce « principe de faveur », d'ordre public, a été reconnu par les plus hautes juridictions françaises. Mais ni l'ordre public social ni le principe de faveur ne confèrent au droit du travail un caractère progressiste, au sens socio-historique du terme.

Le renouvellement de l'ordre public en droit du travail provient en premier lieu de la création des accords dérogoires, qui écartent, dans un sens indifférent à l'amélioration de la situation des salariés, les règles étatiques. Dans la pratique de la négociation collective, les partenaires sociaux ont par ailleurs développé la négociation de « substitution », débouchant sur des accords « donnant-donnant ». Ces accords ont conduit à une adaptation du principe de faveur, la comparaison des avantages se faisant de manière plus globale. La loi du 4 mai 2004 de réforme du dialogue social, en posant en principe la faculté pour l'accord « inférieur » de déroger à l'accord « supérieur », a, quant à elle, rendu le principe de faveur supplétif pour les signataires de l'accord « supérieur ». Enfin, face à la volonté des partenaires sociaux de se « réapproprier le dialogue social », c'est aussi la question de la place respective de la loi et de la négociation collective qui est posée avec, en filigrane, celle de l'ordre public en droit du travail.

Prix de thèse (ex-aequo) de l'AFDT 2004

LGDJ- Bibliothèque de l'Institut André Tunc, 514 pages, 49 € - ISBN 978.2.275.02788.3 - A commander en librairie