

SYNDICAT PROFESSIONNEL Hébergement – Local prêté par une Commune – Dénonciation du prêt par la Commune et demande d'expulsion – Prêt d'un logement revêtant le caractère d'usage (art. 1135 C. civ.) – Portée – Obligation de relogement.

COUR D'APPEL DE VERSAILLES (1^{ère} ch. - 2^{ème} sect.) 26 février 2013

Union locale CGT 28 et a. contre Commune de Chartres

FAITS ET PROCÉDURE

Suivant acte sous seing privé du 31 mai 2001, intitulé convention d'occupation, la commune de Chartres a mis à disposition du syndicat Union départementale/Union locale CGT, pour l'exercice de ses activités de syndicat, plusieurs salles d'une surface totale de 215,90 m² plus deux réserves d'une surface de 25,75 m², situées au 1^{er} étage de l'aile A des abbayes de St-Brice, 1 rue St-Martin au Val à Chartres.

La convention a été consentie à titre gratuit pour une durée d'une année commençant à courir le 1^{er} juin 2001, renouvelable par tacite reconduction d'année en année, avec faculté donnée à la commune et au syndicat de dénoncer à tout moment l'autorisation d'occupation par lettre recommandée avec accusé de réception, sous réserve du respect d'un préavis de deux mois.

Cette convention a été annexée à la décision du maire de Chartres du 20 juillet 2001 annulant et remplaçant la précédente décision du 31 mai 1978 de mise à disposition de locaux à une autre adresse dans la ville.

Par lettre recommandée du 11 avril 2011, notifiée le 20 avril, le maire a dénoncé la convention et informé le syndicat de son intention de récupérer les locaux.

Par décision du 6 juillet 2011, le maire de la commune a annulé la convention et la décision du 20 juillet 2001 à compter du 20 juin 2011, au motif que la ville a engagé une étude de réaménagement urbain et qu'elle entend réaliser un centre d'interprétation archéologique nécessitant la libération des locaux mis à disposition des associations.

Le syndicat s'étant maintenu dans les lieux, la commune l'a assigné pour voir constater la résiliation de la convention à compter du 20 juin 2011 et ordonner son expulsion.

Le comité régional CGT Centre et la Confédération générale du travail CGT sont intervenus volontairement à l'instance. [...]

MOTIFS

Sur la recevabilité des interventions volontaires

Selon l'article 330 du Code de procédure civile, l'intervention est recevable si son auteur a intérêt, pour la conservation de ses droits, à soutenir les prétentions de la partie principale.

Le comité régional CGT et la CGT ont intérêt à soutenir l'opposition de l'union locale et départementale CGT à l'expulsion des locaux qu'elle occupe dès lors que cette expulsion, poursuivie par la commune de Chartres sans que celle-ci ait, à ce jour, proposé des locaux de remplacement, est de nature à affecter les conditions pratiques d'exercice de la défense par la CGT des intérêts collectifs professionnels et, par suite, de la liberté syndicale en général et, s'agissant en particulier du comité régional, des moyens concrets d'organisation des unions de syndicats dans la région Centre.

Les interventions volontaires doivent donc être déclarées recevables.

Sur le moyen pris de l'illégalité de la décision du 11 avril 2011, soulevé par les appelants

Le 6 janvier 2012, l'UD/UL CGT a formé un recours contentieux devant le Tribunal administratif d'Orléans contre la décision implicite de rejet du recours gracieux formé contre la décision de la commune du 6 juillet 2011 et demandé l'annulation de cette décision, ainsi que de la lettre du 11 avril 2011, pour le cas où elle serait considérée comme mettant fin à l'autorisation d'occupation avant la décision du 6 juillet 2011.

En appel, l'UD/UL CGT ne sollicitent plus le sursis à statuer dans l'attente de la décision du tribunal administratif. Les intervenants ne le demandent pas non plus.

Il n'y a pas lieu de se prononcer sur la légalité de la lettre du maire de la commune du 11 avril 2011 contenant dénonciation de la convention d'occupation, dès lors que la juridiction judiciaire n'est pas compétente, que le tribunal administratif est déjà saisi de la question et qu'en outre, par une nouvelle délibération du 19 mars 2012, transmise à la préfecture et publiée le même jour, la commune de Chartres a autorisé le maire à mettre fin à la convention d'occupation à compter du 31 mai 2012.

Cette délibération a été suivie de l'envoi par le maire, le 20 mars 2012, d'une lettre recommandée avec accusé de réception reçue le 21 mars 2012 par l'UD/UL CGT par laquelle celui-ci notifie la décision de la commune de mettre fin à la convention et demande en conséquence au syndicat de libérer les lieux pour le 31 mai 2012.

Cette nouvelle délibération, suivie de la lettre de dénonciation de la convention d'occupation adressée par le maire, rend sans intérêt le moyen pris de l'illégalité de la lettre du 11 avril 2011.

Sur la résiliation de la convention d'occupation à la date du 31 mai 2012

Le premier juge a justement analysé la convention en un prêt à usage soumis aux dispositions de l'article 1888 du Code civil et retenu que la convention, consentie pour une durée d'un an renouvelable, était à durée déterminée.

En revanche, dès lors que le texte précité, qui dispose que le prêteur ne peut retirer la chose prêtée qu'après le terme convenu, n'est pas d'ordre public, il ne pouvait être retenu que la faculté de dénonciation prévue, selon la convention, à tout moment, sous réserve d'un préavis de deux mois, devait s'interpréter comme ne permettant la résiliation qu'à l'expiration de chaque période annuelle, fixée au 31 mai de chaque année.

Le congé notifié le 20 avril 2011 pour le 31 mai 2011 ne saurait donc être déclaré nul au motif qu'il a été donné moins de deux mois avant la date d'expiration du bail.

De plus, à supposer même que le congé notifié en avril 2011 puisse encourir la nullité, la commune a régulièrement mis fin à la convention le 31 mai 2012

en donnant congé le 20 mars 2012.

Enfin, la convention étant à durée déterminée, la commune n'avait, contrairement à ce que soutiennent les appelants, ni à justifier d'un besoin pressant des locaux pour donner congé, ni à établir que le besoin du syndicat avait pris fin.

Les appelants ne rapportent pas la preuve de l'absence de bonne foi de la commune dans son désir de récupérer les locaux, ni d'un abus de droit dans l'exercice de la faculté contractuelle de résiliation de la convention, ni enfin de l'existence d'une discrimination par rapport à d'autres syndicats ou d'autres associations, qui occupaient ou occupent toujours des locaux dans l'ensemble immobilier.

En effet, la commune démontre vouloir récupérer l'ensemble des locaux des abbayes de St-Brice, et pas seulement ceux occupés par la CGT, en vue de la réalisation dans le quartier de St-Martin au Val d'un projet de grande ampleur destiné à valoriser les vestiges gallo-romains mis à jour et à créer autour du site un espace dédié à la culture.

Elle établit d'ailleurs avoir d'ores et déjà procédé à l'analyse des besoins en locaux des associations qui devront quitter les abbayes de St-Brice et mentionne pour certaines les lieux de relogement proposés.

Le jugement sera donc confirmé en ce qu'il a constaté la résiliation de la convention d'occupation à la date du 31 mai 2012.

Sur la demande d'expulsion

Dans l'exposé figurant en introduction de la convention d'occupation du 31 mai 2001, il est indiqué que les travaux d'aménagement dans l'aile A des abbayes de St-Brice étant désormais terminés, il convient d'attribuer les locaux aux associations concernées et qu'en ce qui concerne le syndicat UD/UL CGT, il s'agit d'un transfert provisoire, puisqu'il sera relogé ultérieurement dans un autre bâtiment.

Il appartient par suite à la commune de Chartres, en exécution de cet engagement de relogement pris à la convention et en application de l'article 1134 du Code civil, de proposer au syndicat d'autres locaux, sans discontinuité dans la solution de relogement.

De plus, il n'est pas contesté que le syndicat occupe depuis des décennies des locaux mis à sa disposition par la commune de Chartres afin de lui permettre d'exercer sa mission. Il occupait d'autres locaux avant ceux situés dans les abbayes de St-Brice.

En application de l'article 1135 du Code civil, selon lequel les conventions obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais également à toutes les suites que l'usage, notamment, donne à l'obligation d'après sa nature, il appartient à la commune, respectant l'usage établi de longue date, de proposer le relogement du syndicat.

En conséquence, le syndicat ne pourra être expulsé avant que ne lui soient proposés des locaux de nature à lui permettre d'exercer son activité.

Sur l'indemnité d'occupation

Il n'y a pas lieu de condamner le syndicat au paiement d'une indemnité d'occupation, eu égard au caractère gratuit de l'occupation qui se prolonge en raison de l'absence de proposition de relogement.

Sur les autres demandes [...]

Par ces motifs

Confirme le jugement déferé en toutes ses dispositions, sauf en ce qu'il a jugé les interventions volontaires irrecevables, condamné la commune de Chartres à payer la somme de 1 500 euros à l'UD/UL CGT en application de l'article 700 du Code de procédure civile et, sauf à préciser le chef de la décision, disant n'y avoir lieu de prononcer l'expulsion de l'UD/UL CGT ;

Statuant à nouveau et y ajoutant,

Dit recevables les interventions volontaires à l'instance du comité Régional CGT Centre et de la Confédération générale du travail CGT ;

Ordonne à la commune de Chartres de proposer à l'UD/UL CGT des locaux de nature à lui permettre d'exercer son activité ;

Dit n'y avoir lieu à expulsion du syndicat UD/UL CGT des locaux qu'il occupe aux abbayes de St-Brice, 1 rue St-Martin au Val à Chartres, tant que la commune de Chartres ne lui aura pas proposé d'autres locaux ;

Dit n'y avoir lieu de statuer sur la demande d'annulation de la lettre de dénonciation de la convention d'occupation, notifiée le 20 avril 2011 par le maire de Chartres au syndicat UD/UL CGT ;

Rejette la demande de dommages et intérêts formée par la CGT ;

(M. Richard, prés. – Mes Maria-Brun, Riandey, Henry, Rivierre, av.)

Note.

Depuis la fin du 19^{ème} siècle, ce sont l'ensemble des organisations syndicales en France qui ont toujours été hébergées (gratuitement ou avec un faible loyer financé par voie de subventions) par des collectivités territoriales pour pouvoir exercer leurs multiples missions à caractère géographique, que ce soit sous la forme de bourses du travail, de maisons de syndicats, ou autrement. La Bourse du travail de Paris, créée à l'origine par décret, en est un bel exemple.

Cet usage s'inscrit dans le prolongement de la légalisation des organisations syndicales et des missions d'intérêt public qui leur ont été confiées par l'article 6 de la loi du 21 mars 1884, les organisations syndicales ne pouvant assumer les charges financières résultant de l'occupation de leurs locaux compte tenu de leurs faibles moyens.

Au niveau de la seule CGT, il existe une quarantaine d'unions départementales hébergées gratuitement par des communes, voire par des conseils généraux, ces UD étant pour certaines logées dans le cadre d'une bourse du Travail, sans compter les unions locales logées dans des circonstances similaires.

Depuis quelque temps, ces collectivités territoriales ont pris l'habitude de faire signer aux organisations syndicales concernées des conventions d'hébergement

à durée annuelle reconductible, sauf résiliation avec préavis à l'échéance. Ces organisations syndicales ne se sont pas opposées à ce cadre juridique, étant persuadées qu'il ne pourrait servir à précariser leur hébergement, mais seulement à en conforter la stabilité dans le temps.

Or certaines communes, dont celle de Chartres, se sont avisées de résilier cette convention en vue d'utiliser les locaux libérés à d'autres fins, et ce, pour des raisons à caractère politique, tenant à l'hostilité de la majorité municipale à l'implantation locale des syndicats.

La Commune de Chartres qui a invoqué sa volonté d'utiliser les locaux à des fins culturelles a procédé à la résiliation de la convention d'occupation de sorte que les unions locale et départementale CGT, qui étaient pourtant hébergées par la commune depuis 1955, ont été menacées d'expulsion.

Par l'arrêt rapporté, la Cour d'appel de Versailles a rejeté la demande d'expulsion, tout en ayant validé la résiliation de la convention d'hébergement, en considérant qu'une commune qui a résilié une convention d'occupation de ses locaux conclue avec des organisations syndicales **est tenue d'une obligation de relogement à leur égard, conformément à un usage local d'hébergement des organisations syndicales, sur le fondement de l'article 1135 du Code civil.**

Telle est la teneur de l'arrêt rapporté.

... Bon, d'un point de vue « *syndical* », cet arrêt paraît aller de soi, pourrait-on dire : puisque la Commune de Chartres avait, depuis de longues décennies, hébergé les organisations syndicales à compétence géographique dans des locaux lui appartenant, on ne voit pas pourquoi, sous prétexte que cette commune voulait reprendre ces locaux pour une autre utilisation, elle n'aurait pas eu l'obligation de reloger ces organisations syndicales dans d'autres locaux.

Tel pourrait être le raisonnement d'un syndicat logé lui-même gratuitement ou de façon subventionnée par une collectivité territoriale : peut-être croit-il être logé en toute sécurité du fait d'un usage pérenne, voire de la convention qu'il a signée.

Mais, en réalité, tel n'est pas le cas : la Cour de cassation a jugé, par un arrêt du 3 juin 2010, « *que l'obligation pour le preneur de rendre la chose prêtée après s'en être servi est de l'essence même du*

commodat ; que lorsqu'aucun terme n'a été convenu pour le prêt d'une chose d'un usage permanent, sans qu'un terme naturel soit prévisible, le prêteur est en droit d'y mettre fin à tout moment, en respectant un délai de préavis raisonnable ; que le respect de l'exercice effectif des libertés syndicales, autres que celles propres à la fonction publique territoriale, ne crée aucune obligation aux communes de consentir des prêts gracieux et perpétuels de locaux de leur domaine privé » (1).

Autrement dit, selon cet arrêt, les règles de droit civil paraissent bien, au nom du droit de propriété (2), aller à l'encontre des libertés syndicales, telles que protégées pourtant par la Constitution (3) et par les conventions internationales (4) : selon la Cour de cassation, dès lors que la convention d'hébergement s'analyse comme un prêt à usage – le *commodat* – régi par les articles 1875 et 1888 du Code civil, l'organisation syndicale qui a signé une telle convention est tenue de rendre les locaux prêtés dans les conditions de ces dispositions, tout comme n'importe quel autre particulier.

Cette jurisprudence ne tient compte ni de la mission d'intérêt général des syndicats, ni de la nature particulière des conventions d'hébergement, lesquelles ne devraient pourtant avoir d'autre objet que de mettre en forme les droits et les obligations des parties dans le cadre de l'usage d'hébergement des organisations syndicales.

L'intérêt de l'arrêt rapporté est dès lors de résister à cette jurisprudence, non pas frontalement, ni même en ayant recours aux conventions internationales ou à la Constitution, mais par le biais d'une disposition de droit commun qui s'applique à toutes les conventions sans distinction, celle de l'article 1135 de ce même Code civil, aux termes duquel : « *Les conventions obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que l'équité, l'usage ou la loi donne à l'obligation d'après sa nature* » (5).

Et, en cela, cette décision est inédite.

Jamais, jusqu'ici, un usage de nature syndicale n'avait été protégé par l'effet de cette disposition, ni, par conséquent, utilisé pour éclairer « *les suites* » d'une convention selon sa nature.

La jurisprudence a coutume d'articuler une convention à un usage de nature commerciale (6) ou professionnelle (7). Il ne fait cependant pas de doute que cet article 1135 fait référence à tout type d'usage

(1) Cass. Civ. I, 3 juin 2010, Bull. n° 127.

(2) L'article 544 du Code civil est visé par cet arrêt.

(3) Alinéa 6 du Préambule de la Constitution de 1946.

(4) Articles 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme, 2 et 3 Convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail.

(5) Par ex. : Cass. Soc. 21 mai 2008, Bull. n° 108 ; Cass. Civ. I, 17 décembre 1996, Bull. n° 463.

(6) Cass. Com. 9 janvier 2001, Bull. n° 8.

(7) Cass. Civ. I, 17 juin 1997, Bull. n° 201.

sans distinction, du moment qu'il est caractérisé dans tous ses éléments (fixité, généralité et constance), dans son périmètre d'application, et qu'il est en outre conforme à la nature de la convention.

Or, tel est bien le cas en l'espèce : d'une part, l'usage local d'hébergement, tel que constaté par la Cour d'appel de Versailles, est nettement caractérisé par l'arrêt dans le périmètre de Chartres et du département d'Eure et Loire (cf. le motif de l'arrêt selon lequel les organisations syndicales étaient logées depuis de longues décennies par la Commune de Chartres de façon gratuite) et, d'autre part, cet usage est conforme à la nature de la convention, celle-ci ayant exclusivement pour objet l'hébergement d'organisations syndicales pour qu'elles puissent exercer leur mission légale sur le périmètre précité.

Cet arrêt vient nous rappeler opportunément que le Code civil, s'il a été institué pour protéger le droit de propriété, a aussi été élaboré pour jeter les bases, sur le plan des relations entre les particuliers, d'un état de droit en réaction à l'arbitraire de la monarchie et, par conséquent, en réaction à tous les arbitraires, d'où qu'ils viennent.

C'est ainsi que ce Code fournit un encadrement juridique minimal aux conventions et impose, en particulier, qu'il soit tenu compte des usages dans le contexte desquels ces conventions sont conclues : les parties ont nécessairement en tête cet usage au moment de leur conclusion, de sorte que celui-ci n'y est pas nécessairement rappelé, mais continue néanmoins de s'appliquer.

Et c'est là que le Code civil peut être utilisé par les organisations syndicales à l'encontre de l'arbitraire des collectivités publiques qui voudraient se servir du droit civil comme d'une arme contre leurs libertés.

Le droit civil est ambigu, ambivalent et contradictoire, en raison de sa double fonction de garantie d'un Etat de droit et du droit de propriété. Mais cette contradiction peut être utilisée pour rétablir une certaine égalité entre les organisations syndicales et les collectivités publiques, conformément au principe d'égalité entre les citoyens posé par l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, dans le contexte duquel s'inscrit le Code civil.

Compte tenu du fait que les organisations syndicales étaient logées depuis de longues décennies par la Commune de Chartres de façon gratuite, cet usage d'hébergement impliquait une obligation de relogement en cas de mise en cause de la convention.

Il convient d'ailleurs de noter que si, en l'espèce, l'engagement de relogement était inscrit dans la convention, la solution aurait dû être la même s'il ne l'avait pas été : l'usage supplée dans ce cas au silence de la convention par l'effet de l'article 1135 (8).

Cette solution a pour conséquence, d'un point de vue plus général, que les possibilités pour une collectivité territoriale de faire expulser des syndicats sur le fondement du caractère précaire de la convention d'hébergement sont neutralisées par l'effet de l'usage d'hébergement, qu'il soit local ou national.

Cet usage constitue, au même titre qu'une loi, une source de droit à caractère impératif, se situant à ce titre au-dessus de la volonté des parties, et donc au-dessus des normes figurant dans leur convention (9).

Tel est bien la fonction de cet article 1135 : tempérer la rigueur des termes d'une convention qui, prise à la lettre, pourrait être mise en œuvre d'une façon contraire à son véritable esprit.

Grâce à ce visa de l'article 1135, point n'est besoin de se gratter la tête pour savoir si telle ou telle convention internationale relative à la liberté syndicale doit s'appliquer. Point n'est besoin non plus d'utiliser la Constitution (10) ou la notion de liberté ou de droit fondamental, toujours délicate à manier.

Point n'est besoin, par conséquent, de mettre en balance la liberté syndicale et le droit de propriété pour déterminer lequel des deux doit primer sur l'autre.

L'usage d'hébergement se suffit à lui-même pour garantir la liberté syndicale, la convention qui le concrétise lui étant nécessairement articulée.

Cet arrêt vient ainsi nous rappeler utilement qu'à l'instar de l'arrêt précité de la Cour de Cassation du 3 juin 2010, les dispositions du Code civil relatives au « *prêt à usage* » ne peuvent servir à traiter les organisations syndicales comme n'importe quel particulier emprunteur de locaux à usage, et comme devant dès lors quitter les lieux sans même être relogé du moment que le propriétaire le décide.

L'usage d'hébergement syndical mérite parfaitement sa place parmi les usages tels que visés par l'article 1135 du Code civil.

Et toutes les conventions sont soumises à cette disposition, pas même la convention dite « *de commodat* » (11) ne pouvant y échapper.

Marie-France Bied-Charreton,
Avocate au Barreau de Paris

(8) En matière d'usages bancaires : Cass. Civ. I, 4 juillet 1995, pourvoi n° 93-16822.

(9) Article 1134 du Code civil.

(10) Point 6 du Préambule de la Constitution de 1946.

(11) Cf. l'expression utilisée par l'arrêt précité de la Cour de cassation.