

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 396431

Mme B...

Ordonnance du 5 février 2016

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Mme A...B...a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Montreuil, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une part, d'enjoindre à l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois, sous astreinte de 500 euros par jour de retard, de la réintégrer dans ses fonctions professionnelles, en tant que de besoin d'annuler ou suspendre la décision du 22 octobre 2015 par laquelle la directrice générale de l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois a prononcé à son encontre une sanction d'exclusion temporaire des fonctions pour une durée de 18 mois, dont 12 mois avec sursis, d'enjoindre à l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois de la réintégrer dans ses fonctions et mandats représentatifs et syndicaux et de condamner l'office à lui verser l'intégralité de son traitement avec effet rétroactif à compter du 22 octobre 2015, d'autre part, d'interdire à l'office de prendre toute nouvelle sanction disciplinaire relative aux mêmes faits et de condamner l'office, en cas de nouvelle sanction, à lui verser une somme de 10 000 euros en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative.

Par une ordonnance n° 1600237 du 15 janvier 2016, le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil a rejeté sa demande.

Par une requête enregistrée le 26 janvier 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme B...demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) d'enjoindre à l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois, sous astreinte de 500 euros par jour de retard à compter de la décision à intervenir, de la réintégrer dans ses mandats représentatifs et syndicaux, dont sa fonction de secrétaire générale du comité d'entreprise, de lui restituer ses effets personnels et documents syndicaux et de l'autoriser à aller et venir dans les locaux, à participer aux réunions et travaux du comité d'entreprise et exécuter les décisions prises par celui-ci ;

3°) d'interdire à l'office d'entraver l'exercice de la liberté syndicale ou toute autre liberté fondamentale la concernant et, en cas de non respect de cette interdiction, de condamner l'office à lui verser une somme de 10 000 euros en application des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative, sous le contrôle du tribunal administratif de Montreuil ;

4°) de mettre à la charge de l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence est remplie ;
- la sanction litigieuse porte une atteinte grave et manifestement illégale à sa liberté syndicale ;
- l'ordonnance attaquée est insuffisamment motivée ;
- l'ordonnance attaquée a dénaturé les faits de l'espèce dès lors que l'atteinte à la liberté syndicale était inextricablement liée à la sanction dont elle a fait l'objet et contre laquelle elle a engagé les recours.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1er février 2016, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois conclut au rejet de la requête et demande de mettre à la charge de Mme B...la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie, que l'office n'a commis aucune atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale et que les autres moyens soulevés par Mme B...ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, et notamment son Préambule ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code du travail ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n° 85-565 du 30 mai 1985 ;
- le décret n° 2011-636 du 8 juin 2011 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, Mme B..., d'autre part, l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 2 février 2016 à 15 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- Mme B...;

- le représentant de MmeB... ;

- Me Stoclet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois;

- le représentant de l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *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 ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale.* » ; que l'usage par le juge des référés des pouvoirs qu'il tient de ces dispositions est ainsi subordonné à la condition qu'une urgence particulière rende nécessaire l'intervention dans les quarante-huit heures d'une décision destinée à la sauvegarde d'une liberté fondamentale, qu'une atteinte grave ait été portée à cette liberté et que l'illégalité de cette atteinte soit manifeste ;

2. Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme B..., agent titulaire de la fonction publique territoriale, employée au sein de l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois où elle exerce les mandats de déléguée syndicale, secrétaire du comité d'entreprise et déléguée unique du personnel, a fait l'objet d'une suspension temporaire de ses fonctions à compter du 22 mai 2015, au motif que lui étaient reprochés des faits d'une certaine gravité constituant un comportement incompatible avec la continuité du service public ; que, par une décision du 18 septembre 2015, la directrice générale de l'office public de l'habitat a prononcé à son encontre une sanction d'exclusion temporaire des fonctions pour une durée de deux ans ; que l'exécution de cette sanction ayant été suspendue par ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Montreuil du 21 octobre 2015 qui a enjoint également à l'office de la réintégrer provisoirement, la directrice générale de l'office public de l'habitat a, par une décision du 22 octobre suivant, prononcé à son encontre une sanction d'exclusion temporaire des fonctions pour une durée de 18 mois, dont 12 avec sursis ; que le juge des référés du même tribunal a, par ordonnance du 9 décembre 2015, rejeté la demande de suspension de l'exécution de cette nouvelle sanction ; que l'office estimant que la mesure de suspension du 22 mai 2015 puis les sanctions successivement prononcées suspendent l'ensemble des mandats de MmeB..., par un

courrier du 12 juin 2015, la directrice de l'office public de l'habitat lui a refusé la possibilité de se présenter à son lieu de travail et lui a interdit notamment d'assister à la réunion du comité d'entreprise prévue le 15 juin suivant ; que, par un courrier du 28 décembre 2015 resté sans réponse, Mme B...a demandé sa réintégration dans ses mandats représentatifs et syndicaux ; que, par une requête enregistrée le 13 janvier 2016, Mme B...a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Montreuil, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de la décision du 22 octobre 2015 et d'enjoindre à l'office public de l'habitat de la réintégrer dans l'ensemble de ses fonctions et mandats ; que, par l'ordonnance du 15 janvier 2016 dont Mme B...relève appel, le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil a estimé que le refus persistant de l'office de l'autoriser à pénétrer dans ses locaux et l'empêchement d'exercice de ses mandats électifs qui en sont la conséquence directe, sont dépourvus de fondement légal et de nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale mais que l'urgence n'était pas démontrée et a, en conséquence, rejeté sa demande ;

Sur la condition tenant à l'atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale :

3. Considérant qu'aux termes du VI de l'article 120 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « VI. - *Les fonctionnaires et agents non titulaires des offices publics de l'habitat participent avec les salariés de l'établissement à l'organisation et au fonctionnement de leur établissement ainsi qu'à la gestion de son action sociale par l'intermédiaire des institutions représentatives prévues aux titres II et III du livre IV du code du travail pour lesquelles ils sont électeurs et éligibles par dérogation à l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 précitée et à la sous-section 2 de la section 3 du chapitre II de la présente loi. /Les dispositions relatives à l'hygiène, à la sécurité, aux conditions de travail et à la médecine du travail prévues aux titres III et IV du livre II du code du travail s'appliquent aux fonctionnaires et agents non titulaires des offices publics de l'habitat. /Les institutions représentatives prévues au titre III du livre II et aux titres II et III du livre IV se substituent pour les personnels visés à l'alinéa précédent aux comités techniques prévus par la présente loi. /Les dispositions du chapitre II du titre Ier du livre IV du code du travail sont applicables aux fonctionnaires et agents non titulaires mentionnés ci-dessus. /Les dispositions du code du travail mentionnées aux alinéas précédents peuvent faire l'objet d'adaptations par décret en Conseil d'Etat, sous réserve d'assurer les mêmes garanties à ces personnels.* » ; que ces dispositions rendent ainsi applicables, sous réserve d'adaptations apportées par un décret en Conseil d'Etat, aux agents de droit public, titulaires ou non, employés par les offices publics de l'habitat une partie des dispositions du code du travail relatives aux comités d'entreprise, dont les agents publics de ces offices sont aussi électeurs et pour lesquels ils se substituent en outre aux comités techniques, ainsi qu'aux délégations du personnel et à l'exercice du droit syndical ;

4. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret du 8 juin 2011 portant dispositions relatives aux personnels des offices publics de l'habitat : « *Les dispositions relatives aux institutions représentatives du personnel prévues au sein des titres Ier, II et III du livre III de la deuxième partie du code du travail s'appliquent dans les offices publics de l'habitat au bénéfice de l'ensemble de leur personnel sous réserve des adaptations prévues par les dispositions des articles 2 à 9 du présent décret* » ; qu'il résulte des dispositions combinées d'une part, des articles L. 2314-15 et L. 2314-16 du code du travail pour les délégués du personnel, d'autre part, des articles L. 2324-14 et L. 2324-15 du même code pour les comités d'entreprise, applicables en vertu de ces dispositions, que sont éligibles aux fonctions de

délégués du personnel et aux comités d'entreprise des offices publics de l'habitat les salariés de ces offices âgés de dix-huit ans révolus, n'ayant fait l'objet d'aucune interdiction, déchéance ou incapacité relative à leurs droits civiques et y travaillant depuis un an au moins, à l'exception des conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité, concubin, ascendants, descendants, frères, sœurs ou alliés au même degré de l'employeur ; qu'en vertu de l'article L. 2314-26 de ce code pour les délégués du personnel et de son article L. 2324-24 pour le comité d'entreprise, applicables en vertu des mêmes dispositions, les délégués du personnel et les membres du comité d'entreprise sont élus pour quatre ans, pour un mandat renouvelable et leurs fonctions prennent fin par le décès, la démission, la rupture du contrat de travail ou la perte des conditions requises pour être éligible, leur mandat étant conservé en cas de changement de catégorie professionnelle ;

5. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 10 du décret du 8 juin 2011 : « *Le droit syndical s'exerce dans les offices publics de l'habitat en application des dispositions du titre IV du livre Ier de la deuxième partie du code du travail, sous réserve des dispositions du présent titre et du titre III du présent décret* » ; qu'aux termes de l'article L. 2143-1 du code du travail, applicable en vertu de ces dispositions : « *Le délégué syndical doit être âgé de dix-huit ans révolus, travailler dans l'entreprise depuis un an au moins et n'avoir fait l'objet d'aucune interdiction, déchéance ou incapacité relative à ses droits civiques* » ;

6. Considérant qu'il résulte de ces dispositions applicables aux personnels des offices publics de l'habitat qu'une sanction disciplinaire d'exclusion temporaire des fonctions professionnelles d'un agent public investi de mandats représentatifs ou syndicaux n'est pas au nombre des cas dans lesquels la loi prévoit la cessation ou la suspension des mandats représentatifs et syndicaux de l'agent concerné ; que, si l'office public de l'habitat soutient que l'intérêt du service justifierait la suspension de tous les mandats de Mme B...et l'interdiction d'accès aux locaux professionnels qui lui a été opposée, aucun des faits invoqués pour motiver la sanction du 22 octobre 2015 infligée à MmeB..., et notamment pas celui relatif au financement d'un voyage du comité d'entreprise, n'est de nature à justifier l'interdiction d'accès aux locaux pour exercer ses mandats ; qu'il résulte de ce qui précède que Mme B...est fondée à soutenir qu'en décidant la suspension de ses mandats représentatifs et syndicaux et en lui interdisant, pour leur exercice, d'accéder aux locaux professionnels, l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois a porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ;

Sur la condition d'urgence :

7. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 2325-1 du code du travail, applicable aux offices publics de l'habitat en vertu de l'article 1^{er} du décret du 8 juin 2011 : « *Le comité d'entreprise est doté de la personnalité civile et gère son patrimoine. Il est présidé par l'employeur, assisté éventuellement de deux collaborateurs qui ont voix consultative. Le comité désigne un secrétaire et un trésorier dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat* » ; qu'il résulte des articles L. 2325-15, L. 2325-20 et L. 2326-5 du même code, également applicables à ces offices, que le secrétaire du comité d'entreprise a notamment pour attribution d'arrêter l'ordre du jour et d'établir le procès-verbal des délibérations du comité d'entreprise ; qu'eu égard aux attributions du secrétaire, son absence est de nature à faire obstacle au bon fonctionnement du comité d'entreprise ; que, si l'office fait valoir que des élections ont eu lieu le 28 janvier 2016, il est constant que Mme B...n'a pas été remplacée dans

ses fonctions de secrétaire du comité d'entreprise ; qu'elle ne l'a pas non plus été dans ses fonctions de délégué unique du personnel ;

8. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des échanges écrits et oraux que Mme B... est l'unique représentante de son syndicat au sein de l'office ; qu'ainsi, la mesure de suspension de ce mandat syndical fait obstacle à ce que l'un des deux syndicats disposant d'un délégué soit représenté au sein de l'office alors notamment qu'il n'est pas contesté que les dispositions relatives à la protection complémentaire des salariés, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016, n'ont pas encore été mises en œuvre par l'office, en l'absence d'accord signé avec les organisations syndicales ; qu'en outre, les pièces du dossier relatives aux conditions dans lesquelles la direction de l'office, le 31 décembre 2015, a repris possession du bureau que, d'un commun accord, elle occupait pour l'exercice tant de ses fonctions professionnelles que de son mandat syndical, font naître un doute sur le lieu de conservation des dossiers syndicaux qu'elle avait été autorisée à y conserver, et sur la protection dont ils sont désormais entourés ;

9. Considérant enfin que l'interdiction d'accès aux locaux de l'office et l'empêchement d'exercer tant ses mandats représentatifs que syndicaux durent depuis le mois de juin 2015 ; que le prolongement de cette situation, dont les effets particulièrement graves pour la représentation des employés de l'office et la liberté syndicale sont exposés aux points 7 et 8 et qui, contrairement à ce que l'office soutient en défense, n'est pas imputable à Mme B...qui a usé sans délai des voies de droit qui lui étaient ouvertes, dans un premier temps pour obtenir sa réintégration dans ses fonctions puis, à défaut, sa réintégration dans ses mandats, crée une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme B...est fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés a rejeté ses conclusions au motif que n'était pas caractérisée une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; qu'il y a lieu, par suite, d'enjoindre à l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois, dans un délai de 72 heures à compter de la notification de la présente ordonnance, de mettre fin à la suspension de Mme B... de l'ensemble de ses mandats représentatifs et syndicaux, de mettre à sa disposition, en tant que de besoin jusqu'à la fin de la mesure de sanction dont elle est l'objet, un local au sein des bureaux de l'office pour lui permettre d'exercer ces mandats dans des conditions normales et de lui restituer l'ensemble de ses effets personnels et documents syndicaux ; qu'en revanche, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

11. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois le versement à Mme B...d'une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; qu'en revanche, les conclusions présentées par l'office au titre des mêmes dispositions doivent être rejetées ;

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Montreuil du 15 janvier 2016 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois, dans un délai de 72 heures à compter de la notification de la présente ordonnance, de mettre fin à la suspension de Mme B...de ses mandats représentatifs et syndicaux, de mettre à sa disposition, en tant que de besoin jusqu'à la fin de la mesure de sanction dont elle est l'objet, un local au sein des bureaux de l'office pour lui permettre d'exercer ces mandats dans des conditions normales et de lui restituer l'ensemble de ses effets personnels et documents syndicaux.

Article 3 : L'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois versera à Mme B...une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de Mme B...est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de l'office public de l'habitat d'Aulnay sous bois au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme A...B... et à l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois.