

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE**

N° 19TL02648

**SYNDICAT UNSA TERRITORIAUX DU
CARCASSONNAIS**

Mme Céline Arquié
Rapporteure

Mme Michèle Torelli
Rapporteure publique

Séance du 15 novembre 2022
Décision du 15 décembre 2022

36-07-09
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse

2^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le syndicat UNSA Territoriaux du Carcassonnais a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 27 décembre 2017 par lequel le maire de Carcassonne a modifié les droits syndicaux d'autorisation d'absence visées par les articles 14 à 18 du décret du 3 avril 2015 relatif à l'exercice du droit syndical, retiré le local municipal qui lui était affecté et d'enjoindre au maire de le rétablir dans l'ensemble de ses droits tels qu'ils ont été arrêtés après le résultat des élections au comité technique de la commune et dans l'ensemble de ses moyens syndicaux, en lui permettant notamment de faire usage du local qui lui était affecté, dans un délai de cinq jours à compter du jugement à intervenir et sous astreinte de 100 euros par jour de retard.

Par un jugement n° 1801008 du 10 avril 2019, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 11 juin 2019 sous le n° 19MA02648, au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, puis le 11 avril 2022 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n°19TL02648, le syndicat UNSA Territoriaux du Carcassonnais, représenté par Me Couret Hamon, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Montpellier du 10 avril 2019 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 27 décembre 2017 par lequel le maire de Carcassonne a mis fin aux droits des membres de l'UNSA Territoriaux du Carcassonnais de se prévaloir des autorisations d'absence visées par les articles 14 à 18 du décret du 3 avril 2015 relatif à l'exercice du droit syndical ;

3°) d'enjoindre au maire de Carcassonne de le rétablir dans l'ensemble de ses droits syndicaux dans un délai de 15 jours à compter de la notification de l'arrêt à venir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Carcassonne une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement est irrégulier en l'absence de communication de son mémoire du 26 mars 2019, lequel n'a pas été visé ;

- la commune aurait abrogé l'arrêté du 27 décembre 2017 par un arrêté du 4 juin 2018, mais le tribunal n'a pas demandé la communication de ce dernier arrêté dont l'existence était pourtant de nature à conduire au prononcé d'un non-lieu ;

- il a été réintégré de manière rétroactive au sein de la fédération nationale le 12 avril 2018 par les juridictions civiles, de sorte que les premiers juges ne pouvaient considérer que son exclusion de la fédération nationale lui retirait tout droit au maintien de ses droits ;

- l'arrêté est illégal y compris dans l'hypothèse où il n'aurait pas été réintégré à la fédération ; il était en effet constitué depuis au moins deux ans à compter de la date de dépôt légal de ses statuts et répondait par conséquent aux conditions fixées par l'article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983 ; sa désaffiliation de la fédération ne le privait pas de sa personnalité morale et ne saurait remettre en cause sa candidature à l'élection professionnelle ;

- la désaffiliation n'entre pas dans les trois hypothèses permettant de mettre fin au mandat d'un représentant du personnel, de sorte qu'elle ne peut remettre en cause les droits syndicaux acquis lors des élections du personnel ;

- la fédération nationale a informé la collectivité que les membres élus aux instances paritaires, comité technique et commissions administratives paritaires restent membres de ces instances sans pouvoir se prévaloir du sigle UNSA et que les autres droits individuels restaient actifs ;

- il résulte de l'article 100-1 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret du 3 avril 1985 que le crédit de temps syndical ne concerne pas uniquement les autorisations d'absence et doit être attribué par la collectivité après chaque élection des représentants du personnel au comité technique.

Par un mémoire en défense enregistré le 7 novembre 2019, la commune de Carcassonne représentée par le cabinet d'avocats Richer et associés, conclut au rejet de la requête et demande qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge du syndicat UNSA territoriaux du

Carcassonnais en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

En ce qui concerne la régularité du jugement :

- le mémoire du 26 mars 2019 a été produit après la clôture de l'instruction de sorte que le syndicat ne saurait se plaindre ni de son absence de versement au débat contradictoire, ni de son absence de visa ;

En ce qui concerne le bien-fondé du jugement :

- l'arrêté du 4 juin 2018 a été transmis avec les écritures de la commune ;
- le tribunal a estimé que le litige n'avait pas perdu son objet du fait de l'absence de caractère rétroactif de l'arrêté du 4 juin 2018 ; à supposer l'existence d'un motif d'irrégularité entraînant l'annulation du jugement, un non-lieu devrait être constaté ;
- le jugement du 12 avril 2018 de la juridiction civile qui annule l'exclusion du syndicat de la fédération est postérieur à la décision attaquée, de sorte qu'elle n'était pas en mesure de le prendre en compte ;
- ce jugement n'a pas de portée rétroactive et cette exclusion n'emporte pas par elle-même disparition de la décision d'exclusion ;
- elle était tenue de tirer les conséquences juridiques liées à la perte de représentativité du syndicat qui n'était plus lié à un organisme directeur ou une entité nationale en raison de son exclusion de la fédération ;
- les membres du syndicat n'étant plus liés au syndicat UNSA territoriaux, le bénéfice des heures pour autorisation d'absence est devenu sans objet ;
- du fait de sa désaffiliation, le syndicat local n'avait plus droit au maintien du contingent de décharges d'activité de service.

Par une ordonnance du 5 février 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 24 février 2020 à 12h.

Par une ordonnance en date du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête du syndicat UNSA Territoriaux du Carcassonnais.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 10 juillet 1983 ;
- la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n° 85-397 du 3 avril 1985 ;
- le décret n° 85-565 du 30 mai 1985 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Céline Arquie, première conseillère,
- et les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat UNSA Territoriaux du Carcassonnais a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 27 décembre 2017 par lequel le maire de Carcassonne a modifié le contingent d'autorisations d'absence et de décharges d'activités dont il pouvait bénéficier. Par un jugement du 10 avril 2019 dont le syndicat relève appel, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Sur la régularité du jugement :

2. Aux termes de l'article R. 741-2 du code de justice administrative : « *La décision (...) contient le nom des parties, l'analyse des conclusions et mémoires ainsi que les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont elle fait application* ».

3. Le syndicat UNSA Territoriaux du Carcassonnais a adressé le 26 mars 2019, postérieurement à la clôture de l'instruction fixée au 28 janvier 2019, un mémoire en réplique. Les circonstances que le tribunal se soit abstenu de viser et communiquer ce mémoire ne sont pas par elles-mêmes de nature à vicier la régularité du jugement dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que ces écritures n'apportaient aucun élément nouveau auquel il n'aurait pas été répondu dans les motifs de ce jugement. Par suite, les circonstances que le jugement attaqué ne comporte pas le visa de ce mémoire, et que celui-ci n'ait pas été communiqué sont, en l'espèce, sans incidence sur sa régularité.

4. Le syndicat UNSA Territoriaux du Carcassonnais soutient que les premiers juges n'ont pas demandé la communication de l'arrêté du 4 juin 2018 dont la commune de Carcassonne faisait valoir qu'il abrogeait l'arrêté du 27 décembre 2017 et qu'ils ont à tort estimé que ce nouvel arrêté n'avait pas pour effet de rendre sans objet leur demande. Toutefois, cet arrêté, qui contrairement à ce qu'indique le syndicat, a été produit par la commune en pièce jointe de son mémoire en défense de première instance, prévoit une prise d'effet au 13 avril 2018 et l'arrêté du 27 décembre 2017 a ainsi produit des effets du 9 janvier 2018, date de sa notification au syndicat requérant, au 13 avril 2018. Dans ces conditions, la demande du syndicat, qui avait expressément fait connaître sa volonté de maintenir sa requête sans que la commune apporte d'éléments de nature à justifier que l'acte n'ait pas reçu d'exécution pendant la période où il était en vigueur, n'était pas devenue sans objet. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité du jugement faute d'avoir prononcé un non-lieu doit être écarté.

Sur le bien-fondé du jugement :

5. Le syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais soutient que, par un jugement du 12 avril 2018, le tribunal de grande instance de Bobigny a d'une part annulé la décision du 29 novembre 2016 du bureau fédéral prononçant son exclusion de la fédération UNSA territoriaux, ainsi que celle du 6 avril 2017 confirmant cette décision, a d'autre part ordonné sa réintégration au sein de la fédération UNSA territoriaux et qu'en exécution de cette décision de justice, la fédération UNSA territoriaux a procédé par lettre du 13 avril 2018 à sa réintégration au sein de la fédération. Toutefois ce jugement, dépourvu d'effet rétroactif, ainsi que la décision de réintégration de la fédération sont intervenus postérieurement à l'arrêté du 27 décembre 2017 du maire de Carcassonne mettant fin aux droits des membres de l'UNSA territoriaux du Carcassonnais de se prévaloir des autorisations d'absence, et sont ainsi sans incidence sur sa légalité.

6. D'une part aux termes de l'article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983 dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *Peuvent se présenter aux élections professionnelles : 1° Les organisations syndicales de fonctionnaires qui, dans la fonction publique où est organisée l'élection, sont légalement constituées depuis au moins deux ans à compter de la date de dépôt légal des statuts et satisfont aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance ; 2° Les organisations syndicales de fonctionnaires affiliées à une union de syndicats de fonctionnaires qui remplit les conditions mentionnées au 1°. Pour l'application du 2°, ne sont prises en compte en qualité d'unions de syndicats de fonctionnaires que les unions de syndicats dont les statuts déterminent le titre et prévoient l'existence d'organes dirigeants propres désignés directement ou indirectement par une instance délibérante et de moyens permanents constitués notamment par le versement de cotisations par les membres (...)* ». Aux termes de l'article 100-1 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée alors applicable: « *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. (...) Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article* ». Aux termes de l'article 12 du décret du 3 avril 1985 : « *A la suite de chaque renouvellement général des comités techniques, la collectivité territoriale, l'établissement public ou le centre de gestion attribue un crédit de temps syndical aux organisations syndicales, compte tenu de leur représentativité. (...) Le crédit de temps syndical comprend deux contingents : 1° Un contingent d'autorisations d'absence ; 2° Un contingent de décharges d'activité de service* ». Aux termes de l'article 13 du même décret : « *Chacun des contingents mentionnés aux 1° et 2° de l'article 12 est réparti entre les organisations syndicales, compte tenu de leur représentativité appréciée de la manière suivante : 1° La moitié entre les organisations syndicales représentées au comité technique ou aux comités techniques du périmètre retenu pour le calcul du contingent, en fonction du nombre de sièges qu'elles détiennent ; 2° L'autre moitié entre toutes les organisations syndicales ayant présenté leur candidature à l'élection du comité technique ou des comités techniques du périmètre retenu pour le calcul du contingent, proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenues* », et aux termes de l'article 20 du même décret : « *Les organisations syndicales désignent les agents bénéficiaires des décharges d'activité de service parmi leurs représentants en activité dans le périmètre du ou des comités techniques pris en compte pour le calcul du contingent concerné...* ».

7. D'autre part aux termes de l'article 13 bis du décret du 30 mai 1985 : « *Lorsque plusieurs organisations syndicales affiliées à une même union de syndicats de fonctionnaires ont déposé des listes concurrentes pour un même scrutin, l'autorité territoriale en informe (...) les délégués de chacune des listes en cause. Ces derniers disposent alors d'un délai de trois jours francs pour procéder aux modifications ou aux retraits de liste nécessaires. Si, après l'expiration de ce dernier délai, ces modifications ou retraits de liste ne sont pas intervenus, l'autorité territoriale informe dans un délai de trois jours francs l'union des syndicats dont les listes se réclament. Celle-ci dispose alors d'un délai de cinq jours francs pour indiquer (...) la liste qui pourra se prévaloir de l'appartenance à l'union pour l'application du présent décret. En l'absence de cette indication, les organisations syndicales ayant déposé les listes en cause ne peuvent (...) se prévaloir sur les bulletins de vote de l'appartenance à une union de syndicats à caractère national* ». Aux termes de l'article 18 : « *Les représentants titulaires sont désignés selon l'ordre de présentation de la liste* » et de l'article 19 : « *Il est attribué à chaque liste un nombre de représentants suppléants égal à celui des représentants titulaires, désignés selon l'ordre de présentation de la liste* ». Enfin, l'article 21-5 dispose que : « *Les bulletins de vote indiquent le nom de l'organisation syndicale ou des organisations syndicales qui présentent les candidats, ainsi que, le cas échéant, l'appartenance de l'organisation syndicale, à la date du dépôt des listes, à une union de syndicats à caractère national...* ».

8. Il résulte de ces dispositions que l'affiliation d'un syndicat à une fédération et l'étiquette sous laquelle il se présente aux élections aux commissions administratives paritaires et au comité technique paritaire est un critère déterminant pour le vote des électeurs. Une organisation syndicale locale qui, après avoir démontré sa représentativité aux élections aux commissions administratives paritaires et aux comités techniques paritaires, est ensuite conduite à modifier la clause essentielle de ses statuts que constitue son affiliation à une fédération nationale et à renoncer ainsi à l'étiquette sous laquelle elle avait présenté des candidats aux élections, ne saurait revendiquer le bénéfice des avantages liés à la représentativité ainsi acquise.

9. En l'espèce, le syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais, après avoir démontré sa représentativité aux élections aux commissions administratives paritaires et aux comités techniques paritaires du 4 décembre 2014, a perdu l'étiquette UNSA territoriaux sous laquelle il avait présenté des candidats aux élections professionnelles et la clause essentielle de ses statuts que constitue son affiliation à la fédération nationale. La circonstance qu'il aurait pu se présenter aux élections locales sans être affilié à une fédération représentative au niveau national ou celle selon laquelle il conserve une personnalité propre n'était pas de nature à modifier l'affiliation qu'il revendiquait lors des élections professionnelles de 2014 dont il n'est pas établi qu'elle n'aurait pas contribué aux résultats obtenus. Par ailleurs, la continuité de sa personnalité morale n'autorise pas, par elle-même, l'attribution d'un crédit d'heures dont l'octroi est subordonné à la participation aux élections et à la représentativité constatée pour la période où l'affiliation était effective. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que le critère de son affiliation à la fédération UNSA territoriaux ne pourrait être retenu pour apprécier la représentativité qu'il a acquise aux élections professionnelles et, par voie de conséquence, la possibilité de bénéficier des avantages liés à cette représentativité, ne peut qu'être écarté.

10. Il résulte des dispositions des articles 12 et 13 du décret du 3 avril 1985 et de l'article 100-1 de la loi du 26 janvier 1984 que les décharges de service et les autorisations d'absence s'attachent à l'organisation syndicale représentative qui désigne les personnes physiques qui la représentent. En application de ce qui a été dit au point 8, le moyen tiré de ce que le maire de Carcassonne aurait méconnu ces dispositions en modifiant le contingent d'autorisations d'absence et de décharges d'activités dont le syndicat UNSA territoriaux pouvait bénéficier, doit être écarté.

11. Il résulte de ce qui précède que syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande. Le présent arrêt, qui rejette les conclusions à fin d'annulation du syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais, n'implique aucune mesure d'exécution. Par suite, ses conclusions à fin d'injonction doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de Carcassonne, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme demandée par le syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge du syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais la somme demandée au titre des frais exposés par la commune et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête du syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Carcassonne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au syndicat UNSA Territoriaux du Carcassonnais et à la commune de Carcassonne.

Délibéré après l'audience du 15 novembre 2022 à laquelle siégeaient :

Mme Geslan-Demaret, présidente de chambre,
Mme Blin, présidente assesseure,
Mme Arquié, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 décembre 2022.

La rapporteure,

La présidente,

C. Arquié

A. Geslan-Demaret

La greffière,

M-M. Maillat

La République mande et ordonne au préfet de l'Aude en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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 décision.