

## DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GÉNÉRAUX

### Le juge des référés protecteur de la liberté syndicale

Un agent public, représentant du personnel dans un office de l'habitat, ne peut pas être privé de ses mandats du seul fait qu'il est suspendu ou exclu temporairement de ses fonctions.

Conseil d'État, ord., 5 février 2016,  
n° 396431 (sera publié au Lebon)

DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GÉNÉRAUX - Droits  
et libertés fondamentaux - Liberté syndicale - Agent d'un  
office public de l'habitat - Atteinte à une liberté fondamentale

FONCTION PUBLIQUE - Droits et garanties des agents publics -  
Droit syndical des agents publics - Représentant du personnel  
- Suspension

## ORDONNANCE

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 M<sup>me</sup> 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 de ses 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 M<sup>me</sup> B., 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, M<sup>me</sup> B. a demandé sa réintégration dans ses mandats représentatifs et syndicaux; que, par une requête enregistrée le 13 janvier 2016, M<sup>me</sup> 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 M<sup>me</sup> 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 I<sup>er</sup> 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'État, 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'État, 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<sup>er</sup> 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 I<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup> 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 M<sup>me</sup> 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 M<sup>me</sup> B., 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 M<sup>me</sup> 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<sup>er</sup> 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'en 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 M<sup>me</sup> 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 M<sup>me</sup> 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<sup>er</sup> 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 M<sup>me</sup> 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 M<sup>me</sup> 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 M<sup>me</sup> 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 M<sup>me</sup> B. d'une somme de 2 500 € 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<sup>er</sup> :** 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 M<sup>me</sup> 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.

#### NOTE

L'ordonnance rendue le 5 février 2016 par le Conseil d'Etat constitue une illustration supplémentaire de l'affirmation d'un « droit public du travail » (P. Esplugas-Labatut, Ch.-A. Dubreuil et M. Morand [dir.], *Le Droit public du travail*, Actes du colloque du 26 nov. 2014, Université d'Auvergne Clermont-Ferrand 1, L'Épilogue-Lextenso éd., Coll. L'unité du droit, Vol. XIV, 2016, v. not. notre contribution, Pour un droit public du travail, p. 11). En effet, la présente affaire montre une nouvelle fois que la distinction classique, mais aussi brutale, entre droit de la fonction publique et droit du travail, n'est plus tenable. Il existe ainsi, de ce point de vue, un droit du travail appliqué en particulier à des agents du secteur public mais prenant en compte les exigences du service public. En l'espèce, M<sup>me</sup> B. conteste en appel devant le Conseil d'Etat l'ordonnance du tribunal administratif de Montreuil rejetant, dans le cadre d'un référé dit « liberté » engagé au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la demande de la requérante d'être réintégrée dans ses fonctions professionnelles et mandats représentatifs syndicaux au sein de l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois. M<sup>me</sup> B. avait, au préalable, fait l'objet d'une suspension temporaire de ses fonctions, en sa qualité d'agent titulaire de la fonction publique territoriale employé au sein de cet office public de l'habitat, pour des



faits jugés par sa hiérarchie incompatibles avec la continuité du service public (notamment relatifs au financement d'un voyage du comité d'entreprise).

Tout au long de l'ordonnance, il est notable que le Conseil d'Etat justifie sa décision en s'appuyant sur des dispositions tirées du code du travail alors même qu'est concerné un agent titulaire de la fonction publique territoriale. En effet, le personnel d'un office public de l'habitat, organisme ayant le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) et étant ainsi de droit privé chargé d'une mission de service public, se voit appliquer un droit intermédiaire entre le droit commun du travail et le droit statutaire de la fonction publique, que nous qualifions de « droit public du travail ».

En outre, la haute juridiction administrative ne se prononce pas tant, logiquement dans le cadre d'une telle procédure, sur la gravité de la faute qui aurait été de nature à suspendre de ses fonctions M<sup>me</sup> B. mais sur la privation de l'exercice de ses mandats représentatifs et syndicaux. Elle estime, en effet, que la mise en cause de la liberté syndicale suffit à caractériser une situation d'urgence susceptible d'entraîner la recevabilité du référé-liberté engagé. De ce point de vue, le Conseil d'Etat adopte une conception objective de la liberté syndicale, en ce sens que sa mise en cause en tant que telle justifie une protection accrue, au-delà des droits subjectifs légitimes du requérant.

### I - L'application d'un droit public du travail

Le droit français des relations professionnelles est marqué par une distinction entre droit du travail applicable aux salariés et droit de la fonction publique applicable aux fonctionnaires. Telle n'est pourtant pas la réalité observée dans la mesure où des agents du secteur public peuvent se voir appliquer un droit tiré du code du travail mais présentant des spécificités tenant aux missions de service public exercées par l'organisme employeur. Ce droit dérogatoire au droit du travail classique formerait ainsi le droit public du travail. Celui-ci concerne notamment les agents employés par les offices publics de l'habitat.

Le droit applicable à ces agents est extrêmement divers et complexe en raison des conditions de création de ces structures, fruits du rapprochement, en 2007, des anciens offices publics d'habitation à loyer modéré et offices publics d'aménagement et de construction. En cela, il a été ouvert, à la création des offices publics de l'habitat, un droit d'option pour le personnel déjà en fonction au moment de la réforme entre le maintien du statut de fonctionnaire et une soumission directe à l'un de leurs emplois (L. n° 84-53 du 26 janv. 1984, art. 120). Quant aux agents nouvellement recrutés, ceux-ci relèvent du droit privé, ce qui est la conséquence logique du statut d'EPIC de tels organismes (CCH, art. L. 421-1, al. 1).

Pour autant, quelle que soit la diversité du régime juridique applicable à leurs agents, le législateur a prévu que s'appliquaient de manière commune, y compris de manière notable pour les fonctionnaires, les dispositions du code du travail en ce qui concerne les institutions représentatives, l'hygiène, la sécurité, les conditions de travail et la médecine du travail et pour l'exercice du droit syndical (L. n° 84-53, art. 120, VI). Il est toutefois organisé par décret, pris en Conseil d'Etat, des adaptations pour les agents publics afin de leur conserver le bénéfice de certaines règles du droit de la fonction publique, notamment dans le domaine de l'exercice du droit syndical compte tenu, par exemple, du maintien de la possibilité de bénéficier de décharges d'activité de service (Décr. n° 2011-636 du 8 juin 2011). On est donc bien en présence d'un droit inspiré du droit commun du travail

mais faisant l'objet d'adaptations, compte tenu de la structure publique des offices publics de l'habitat.

C'est bien ce cheminement complexe qu'a dû retracer, en l'occurrence, le Conseil d'Etat pour apprécier la situation de M<sup>me</sup> B. Cette dernière a été suspendue de ses fonctions au motif « d'un comportement incompatible avec la continuité du service public ». S'agissant d'un organisme, en effet, en charge de missions de service public en matière de logement social (CCH, art. L. 421-1), la direction de l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois pouvait bien, de ce point de vue, opposer à la requérante le principe de continuité du service public. Encore faut-il que les faits reprochés puissent effectivement compromettre cette continuité du service. L'atteinte à ce principe de valeur constitutionnelle pourrait alors être mise en balance avec la liberté syndicale d'égale valeur. Or, le Conseil d'Etat note dans son contrôle de la qualification juridique des faits que ceux-ci (notamment liés au financement d'un voyage du comité d'entreprise) ne sont pas de nature à justifier une mise en cause de cette liberté par l'interdiction, pour l'exercice de ses mandats, d'accès de la requérante aux locaux professionnels. En outre, alors même que M<sup>me</sup> B. est agent titulaire de la fonction publique territoriale, elle peut se prévaloir, en sa qualité de déléguée syndicale, secrétaire du comité d'entreprise et déléguée du personnel, des dispositions du code du travail relatives à l'exercice de ces fonctions syndicales (art. L. 2314-15 et L. 2314-16 pour les fonctions de délégué du personnel; art. L. 2324-14 et L. 2324-15 pour les fonctions de membre du comité d'entreprise), sous réserve des adaptations spécifiques pour les employés des offices publics de l'habitat prévues par décret (n° 2011-636 du 8 juin 2011, art. 10). A ce titre, les textes ne prévoient pas qu'un agent public investi de mandats représentatifs et syndicaux puisse faire l'objet d'une sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de ses fonctions professionnelles. En conséquence, il a bien été porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. En définitive, pour justifier l'illégalité de la sanction disciplinaire prononcée, le Conseil d'Etat a dû s'appuyer sur une large palette de règles, intégrant, pour les offices publics de l'habitat, aussi bien le droit commun du travail, des adaptations à ce droit et le droit de la fonction publique pour les agents qui y sont encore soumis.

Cet ensemble forme un droit public du travail. Ce dernier est sans doute, par nature, hétérogène mais lui seul permet de rendre compte de l'extrême diversité des situations applicables aujourd'hui aux agents du secteur public, comme d'ailleurs aussi à ceux travaillant pour un organisme du secteur privé mais exerçant des missions de service public. Au contraire, le modèle unitaire du droit de la fonction publique ne permet pas, par hypothèse, de rendre compte de cette diversité de situations (v., A. Taillefait, *Le mythe d'une fonction publique unifiée*. A propos du principe d'unité, in *Le Droit public du travail*, préc., p. 25). Pour autant, les missions de service public dont sont investis les agents redonnent une certaine unité au droit public du travail, tout en justifiant les dérogations au droit commun du travail.

### II - La conception objective de la liberté syndicale

Pour prospérer, un référé-liberté doit tendre à la protection d'une « liberté fondamentale » au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. La présente ordonnance confirme que la liberté syndicale est bien l'une de ces libertés fondamentales ainsi que cela avait d'ailleurs été déjà jugé antérieurement (CE 28 mars 2006, n° 291399, *Commune de Saint-Chely d'Apcher*, Lebon;

AJDA 2006. 792; CE 9 juill. 2007, n° 307046, *Commune de Port*, AJDA 2007. 1950) et, notamment, spécifiquement s'agissant d'un office public de l'habitat (CE 31 mai 2007, n° 298293, *Syndicat CFDT Interco 28, Lebon*; AJDA 2007. 1104, et 1237, chron. F. Lenica et J. Boucher). Ceci se vérifie d'un point de vue formel puisque la liberté syndicale est consacrée par l'alinéa 6 du Préambule de la Constitution de 1946. Cependant, l'on sait que le critère formel peut ne pas coïncider avec ceux adoptés par le juge administratif pour qualifier une liberté de fondamentale dans le cadre d'un référé-liberté. Il n'est pas douteux que la liberté syndicale présente aussi cette nature d'un point de vue matériel, c'est-à-dire compte tenu de son importance. A ce titre, la liberté syndicale est bien une liberté fondamentale au sens du code de justice administrative.

L'on sait que l'article L. 521-2 du code de justice administrative subordonne, en outre, la recevabilité d'un référé-liberté au fait qu'il soit porté une atteinte « grave et manifestement illégale » à une liberté fondamentale dans des circonstances où il est exigé qu'il y soit remédié dans « l'urgence ». En ce cas d'espèce, la gravité et l'urgence à intervenir résultent du fait qu'il est porté une atteinte de manière objective à la liberté syndicale, au-delà du droit subjectif de la requérante à exercer ses mandats représentatifs et syndicaux.

C'est de ce point de vue que la présente ordonnance est remarquable. En effet, les cas pour lesquels, dans le passé, le Conseil d'Etat avait fait droit aux requérants visaient avant tout à satisfaire le droit subjectif de syndicats de disposer de moyens d'actions et notamment de locaux. En l'espèce, les droits subjectifs de M<sup>me</sup> B. à exercer ses mandats représentatifs et syndicaux paraissent passer au second plan. En ce sens, le Conseil d'Etat relève tout spécialement que la privation de ses droits a des « effets particulièrement graves pour la représentation des employés de l'office ». Ceci est vrai compte tenu de la fonction de secrétaire du comité d'entreprise occupée par M<sup>me</sup> B., ce qui a pour effet, en raison de son absence, de « faire obstacle au bon fonctionnement » de celui-ci. L'atteinte à la liberté syndicale résulte encore de sa position de « déléguée unique du personnel » et d'« unique représentante de son syndicat au sein de l'office ». *A contrario*, cela laisse penser que si d'autres délégués du personnel avaient été en mesure d'exercer ces fonctions et si le syndicat auquel appartient M<sup>me</sup> B. avait pu être représenté par d'autres qu'elle, il n'aurait pas été nécessairement conclu à une situation d'urgence.

Le Conseil d'Etat liste également d'autres atteintes à la liberté syndicale au sein de l'office ayant des effets sur la représentation de l'ensemble des agents. Il note ainsi que les dispositions relatives à la protection complémentaire des salariés n'ont pas encore été mises en œuvre par l'office, en l'absence d'accord signé avec les organisations syndicales. Il pointe enfin un doute sur la conservation et la protection des dossiers syndicaux entreposés dans le bureau qu'occupait M<sup>me</sup> B. et dont la direction de l'office a repris possession. Ainsi, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, l'urgence est caractérisée, moins par le souci de satisfaire les droits légitimes de la requérante à exercer ses mandats représentatifs et syndicaux que par une atteinte en tant que telle à la liberté syndicale. L'intérêt objectif à assurer la sauvegarde de cette liberté commande donc qu'il soit enjoint, dans un délai de 72 heures, à l'office public de l'habitat d'Aulnay-sous-Bois de mettre fin à la suspension de l'ensemble des mandats représentatifs et syndicaux de la requérante et qu'il soit mis à sa disposition un local au sein des bureaux de l'office. Cette injonction, nécessaire pour que soit exercée la liberté syndicale au sein de l'office, ne préjuge naturellement pas de la pertinence de la sanction personnelle dont la requérante continue de faire l'objet.

En définitive, du point de vue de la technique contentieuse, la présente affaire montre la double nature du référé-liberté : il est

sans doute, dans sa racine, subjectif en permettant de satisfaire les droits d'un requérant exerçant une liberté fondamentale ; il est aussi et surtout objectif en visant à la protection d'une telle liberté. C'est la raison pour laquelle le professeur René Chapus avait judicieusement qualifié cette procédure de « référé en sauvegarde d'une liberté individuelle » (*Droit du contentieux administratif*, LGDJ, Montchrestien, 2008, n° 1590, p. 1423).

#### Pierre Esplugas-Labatut

Professeur à l'université Toulouse 1 Capitole  
(Institut Maurice-Hauriou)

## ENVIRONNEMENT

### Remise en état d'un cours d'eau suite à l'arrêt définitif d'une centrale hydroélectrique

L'autorité administrative ne peut légalement mettre en demeure le propriétaire non exploitant d'une installation définitivement arrêtée que si le dernier exploitant n'est pas lui-même en mesure de satisfaire à ses obligations de remise en état.

Cour administrative d'appel de Bordeaux,  
8 mars 2016, Société hydraulique d'études et  
de missions d'assistance (SHEMA), n° 14BX01920

ENVIRONNEMENT - Eau - Protection des milieux aquatiques - Centrale hydroélectrique - Remise en état du cours d'eau

### CONCLUSIONS de Déborah De Paz, rapporteur public

L'exploitation de la centrale hydroélectrique de « Gourp Foumant », située sur les territoires des communes de Gijounet et de Lacauze, a été autorisée par un arrêté du préfet du Tarn du 22 août 1913 au bénéfice de M. Elisée Gaches.

Suite à la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, Electricité de France (EDF) a acquis cette centrale.

Bien que l'autorisation détenue par M. Gaches n'ait jamais fait l'objet d'une décision de transfert de l'administration au profit d'EDF, cette société a exploité le site jusqu'en 1993. L'autorisation qui avait été donnée à M. Gaches est venue à échéance le 16 octobre 1994. EDF avait également signé un bail à ferme le 7 juin 1961 pour trente ans avec la commune de Gijounet, qui est propriétaire du barrage sur la rive droite du cours d'eau.

Alors que l'exploitation de la centrale hydroélectrique avait été abandonnée par elle, la société EDF a, suivant un acte d'apport daté du 23 juin 2005, transmis à la Société hydraulique d'études et de missions d'assistance (SHEMA), qui est l'une des filiales du groupe EDF, les aménagements hydrauliques relevant de sa propriété.

Par courrier du 28 décembre 2009, le préfet du Tarn a adressé à la SHEMA un projet d'arrêt préfectoral la mettant en demeure