

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N°1901487

DIRECTEUR RÉGIONAL DES FINANCES
PUBLIQUES D'OCCITANIE ET DU
DÉPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Armelle Geslan-Demaret
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 4 avril 2019

54-035-04
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 20 mars 2019, un mémoire complémentaire enregistré le 27 mars 2019 et un mémoire en réplique enregistré le 3 avril 2019, le directeur régional des finances publiques d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, dans le dernier état de ses écritures :

- 1°) d'ordonner la libération des accès bloqués, à l'initiative des sections locales des organisations syndicales de Solidaires Finances Publiques, représenté par ses secrétaires M. Christian Terrance et M. Yves Peyras, CGT Finances Publiques, représenté par ses secrétaires M. Jean-Marc Servel et Mme Estelle Mollo-Gene, FO DGFIP, représenté par son secrétaire, M. Jocelyn Delhom, et CFDT Finances Publiques, représenté par ses secrétaires, M. Jean-Jacques Muller, Mme Sylvie Navarro et M. Alain Andron, sur les sites de :

- cité administrative de Toulouse, bâtiment D, 13 ter boulevard Lascrosse à Toulouse,
- centre des finances publiques de Toulouse-Mirail, place Edouard Bouillères à Toulouse,
- centre des finances publiques de Toulouse-Rangueil, 33 rue Jeanne Marvig à Toulouse,
- centre des finances publiques, 19 place des Carmes, à Toulouse,
- centre des finances publiques, 59 avenue Jacques Douzans, à Muret,
- centre des finances publiques, place du Pilat, à Saint-Gaudens ;

- 2°) de prononcer une astreinte de 1000 euros par jour et par site bloqué à l'encontre des personnes présentes et à l'origine du blocage, conformément aux dispositions de l'article L. 911-3 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- des fonctionnaires placés sous son autorité ont engagé un mouvement de grève depuis le 28 janvier 2019, s'accompagnant du blocage des sites en cause, interdisant l'accès aux locaux des usagers et des agents, et empêchant le fonctionnement normal du service ; le mouvement

depuis maintenant six semaines et a entraîné 21 jours de blocage pour le premier site, 11 jours pour le deuxième, 12 jours pour le troisième, 16 jours pour le quatrième, 5 jours pour le cinquième, et 8 jours pour le sixième, décompte qu'il faut mettre à jour par les blocages intervenus entre le 12 et le 26 mars ; ces actions s'inscrivent certains jours dans le cadre d'un mouvement social national affectant les services de la direction générale des finances publiques ;

- un dialogue a été engagé avec les participants aux piquets bloquants, qui a permis de constater qu'une grande partie de leurs revendications sont nationales comme la revalorisation indemnitaire, les carrières, les moyens donnés pour l'exercice des missions et pour une partie seulement, locales portant sur les conditions matérielles d'exercice des missions ; il a été fait droit à une partie de ces revendications ; malgré tout les blocages persistent, et pèsent fortement sur l'activité des services, suscitant des tensions entre grévistes et non grévistes ainsi qu'avec les usagers ; un vigile a été positionné dans le hall d'entrée de la cité administrative pour tempérer ces tensions ; des constats d'huissier établis les 15 février 2019 à la cité administrative et 12 mars 2019 à la cité administrative et place des Carmes permettent de constater la situation de blocage ; à cette occasion, un courrier individuel a été remis à chacun des agents présents leur indiquant notamment que cette action de blocage constituait une atteinte illicite à la liberté de travailler ; des courriers nominatifs ont été également remis en mains propres aux agents bloquant les autres sites ;

- ces actions de blocage constituent une entrave à la liberté du travail et à la continuité du service public ; elles perturbent gravement le fonctionnement des services et la réalisation des missions de service public ;

- la libération des accès bloqués est demandée au titre des mesures utiles ;

- le syndicat national Solidaires Finances Publiques reconnaît la situation de blocage des sites en cause, y compris durant la période du 20 au 28 mars 2019 inclus ; de nombreux blocages ont été organisés sans préavis, du jour au lendemain ; un tract syndical du 2 avril maintient cette pression et l'appel à l'action ;

- il y a urgence à donner à l'administration les moyens de recourir à la force publique dans le cas d'un blocage ; le retard pris dans le traitement des dossiers des contribuables, particuliers ou entreprises, justifie de l'urgence ; la campagne déclarative de l'impôt sur le revenu qui va démarrer à la mi-avril requiert que les services puissent accueillir les usagers ;

- la mesure est toujours utile ; à la date du 28 mars 2019, deux piquets de grève subsistaient à Muret et à Saint-Gaudens ; un nouveau préavis de grève a été déposé le 22 mars 2019 par le syndicat national Solidaires Finances Publiques, pour le mois d'avril 2019 ; au plan local, un tract a été diffusé le 2 avril appelant à des « actions visibles » ; le risque de reprise des blocages est avéré ; l'administration serait dans l'obligation de déposer un nouveau référé ;

- la demande de remboursement des frais exposés sera rejetée par voie de conséquence.

Par procès-verbal d'huissier de justice en date du 1^{er} avril 2019, il est constaté que la copie de la requête, du mémoire complémentaire et de l'avis de renvoi d'audience ont été communiqués à M. Muller, M. Régis Lagrifoul, Mme Mollo-Gene, M. Delhom, M. Serval, qui ont refusé de signer.

Par signification d'huissier de justice effectuée le 1^{er} avril 2019, copie de la requête, du mémoire complémentaire et de l'avis de renvoi d'audience ont été communiqués à M. Franck Demol, M. Robin Favier, M. Alain Gabis, M. Alexis Houel, M. Fabrice Laboureur, Mme Brigitte Lescure, Mme Estelle Mollo-Gene, M. Philippe Salinas, M. Christian Terrance, M. Daniel Authier, Mme Fleur Brun, Mme Nathalie Durac, Mme Martine Feliciani, Mme Marie Fostier, Mme Dominique Gibert, M. Pascal Hoste, M. Régis Lagrifoul, Mme Véronique Lours, Mme Sabine Soula, M. Fabrice Deloumeaux, M. Christophe Detee, M. Pierre-Yves Leroux, M. Alain Prando, M. Jean-Louis Millet, M. Jean-Jacques Muller, Mme Hélène Vincens, Mme Valérie

Ballester, M. Claude Drouot, Mme Marie Lelasseux, Mme Marie-France Lesbegueries, M. Marc Van-Camp, Mme Colette Bazerque, M. Pierre-Emmanuel Benzaken, Mme Nadine Ducos, M. Olivier Ducros, Mme Vanessa Jouble-Berland, Mme Marie-Chantal Penicaut, Mme Marie-Christine Rey, M. Alain Riou, M. Alain Sabarots.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 avril 2019, le syndicat national Solidaires Finances Publiques, représenté par Me Bellanger, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 1500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- les dispositions de l'article L. 521-3-1 du code de justice administrative, qui concernent le domaine public maritime des départements d'outre-mer, ne sont pas applicables à la demande qui est régie par les dispositions de l'article L. 521-3 du même code ;

- l'urgence n'est pas constituée à la date où le juge va statuer ; les occupations et blocages d'accès des locaux administratifs sur les six sites en cause ont été effectués non simultanément au cours de la période du 28 janvier au 28 mars 2019, dans le cadre du préavis de grève déposé par les syndicats nationaux Solidaires Finances Publiques et CGT Finances Publiques devant se dérouler jusqu'au 31 mars 2019 ; le dernier blocage est intervenu le jeudi 28 mars 2019, journée de mobilisation nationale ; rien ne permet d'affirmer que les blocages perdurent ;

- la mesure n'est pas utile ; les blocages ont cessé et les six sites en cause sont libres d'accès ; le fonctionnement régulier et continu des missions de service public n'est pas remis en cause.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 avril 2019, le syndicat CGT Finances Publiques de la Haute-Garonne et Mme Estelle Mollo-Gene, représentés par Me Sabatté, concluent au rejet de la requête comme irrecevable et mal fondée et à ce que soit mise à la charge de l'Etat une somme de 600 euros à leur verser à chacun sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le signataire de la requête ne justifie pas de sa qualité à agir au nom de l'Etat ;

- l'Etat n'a pas en l'espèce d'intérêt à agir car il n'est pas propriétaire des dépendances domaniales en cause ;

- l'urgence n'est pas constituée car il n'est pas établi que la continuité du service public ait été gravement affectée ni la liberté du travail ; des agents non grévistes attestent qu'ils n'ont jamais été empêchés d'exercer leurs fonctions ; le centre des finances publiques de la place des Carmes n'est jamais ouvert au public ; le constat d'huissier effectué à la cité administrative a été fait en dehors des heures d'ouverture au public ; il n'est pas établi que les perturbations alléguées seraient la conséquence non de la grève elle-même mais des moyens de la grève ;

- la mesure n'est pas utile ; l'occupation de 4 des six sites objet de la demande d'expulsion n'est pas établie par les pièces du dossier (Mirail, Rangueil, Muret et Saint-Gaudens) ; en tout état de cause, les blocages ressortant du tableau produit ne concernent qu'une journée pour Saint-Gaudens et cinq pour Muret ; à la date du 3 avril 2019, aucun blocage ne peut être constaté sur les deux sites objet des constats d'huissier des 15 février et 12 mars 2019.

Vu :

- le code général de la propriété des personnes publiques ;

- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme Armelle Geslan-Demaret, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 3 avril 2019 :

- le rapport de Mme Armelle Geslan-Demaret, juge des référés,
- les observations de M. Chatail et M. Bes, représentant le directeur régional des finances publiques d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne, qui confirment les écritures et soutiennent en outre que les blocages ont duré 73 jours sur 9 semaines, la singularité étant qu'ils pouvaient intervenir du jour au lendemain, un nouvel appel à la grève a été lancé pour le mois d'avril, les sites concernés ont été bloqués jusqu'au 28 mars, l'avis d'audience a été notifié le 1^{er} avril, les courriers individuels ont été remis aux agents présents sur les piquets de grève par les directeurs sur chaque site, la compétence du directeur régional des finances publiques tient au statut des administrateurs des finances publiques et au décret créant la direction régionale des finances publiques en 2009, les positions des deux syndicats Solidaires Finances Publiques et CGT Finances Publiques sont différentes puisque le premier reconnaît l'existence des blocages et le second la nie, le premier constat d'huissier est relatif au blocage de l'entrée des agents et non des usagers, mais la semaine suivante les deux côtés étaient bloqués, si le centre de la place des Carmes n'accueille pas le public, il reçoit des appels téléphoniques, si des salles ont été mises à disposition des agents non grévistes, c'est de manière ponctuelle et limitée, en centre ville, avec des capacités d'accueil réduites, les grévistes étaient en minorité,

- les observations de Me de Baillencourt, substituant Me Bellanger, avocat, représentant le syndicat national Solidaires Finances Publiques, qui confirme ses écritures et fait valoir en outre que si ce dossier est localement sensible, il convient de vérifier si les deux conditions posées par l'article L. 521-3 du code de justice administrative sont remplies, aujourd'hui, les sites ne sont plus occupés depuis le 28 mars, l'AG n'a pas pris de nouvelle décision de blocage, cela fait donc une semaine que les blocages ont cessé, le nouveau préavis de grève national n'implique pas de nouveau blocage, ils ne sont pas systématiques, la probabilité invoquée par l'administration ne justifie pas l'urgence, le tract du 2 avril versé au dossier évoque l'organisation de « pique-niques », il n'y a pas de recours illicite à la grève dans ce cadre, la demande de libération des sites bloqués n'a donc plus d'objet, l'injonction demandée est inappropriée, elle reviendrait à donner un blanc-seing à l'administration pour solliciter le concours de la force publique,

- les observations de Me Sabatté, avocat, représentant le syndicat CGT Finances Publiques qui confirme ses écritures et fait valoir en outre que s'agissant de la recevabilité de la requête, il n'est pas justifié de la qualité pour agir au nom de l'Etat de son signataire, ni de son intérêt pour agir dans la mesure où il n'est pas justifié, notamment au vu des constats d'huissier qui ne concernent que deux des sites visés, que les grévistes se trouvaient sur le domaine public de l'Etat, alors qu'ils n'occupaient pas les bâtiments eux-mêmes, sur le fond, la requête ne repose que sur des allégations sans preuve, les perturbations sur le fonctionnement du service public ne sont pas caractérisées, un début de caractérisation est apporté dans le mémoire en réplique, qui fait mention de conséquences graves sur les usagers, de retards dans les remboursements de crédits d'impôt, de stock de travail accumulé, les deux constats d'huissier ont été réalisés avant les heures d'ouverture au public, à une heure où seuls les agents habilités sécurité sont autorisés à entrer, par ailleurs, le bâtiment de la place des Carmes n'est pas ouvert au public, des informations importantes ont été cachées, l'atteinte à la liberté du travail n'est pas démontrée, les piquets de grève ne comportaient que trois à cinq agents, les pièces produites émanant d'agents grévistes et non grévistes ainsi que le mail de la direction établissent que des salles ont été mises

à la disposition des non grévistes leur permettant d'exercer leurs fonctions, les dysfonctionnements invoqués proviennent de l'exercice de la grève elle-même, la procédure n'est pas un référé liberté, l'utilité de la mesure sollicitée est démentie par le constat d'huissier fait le 3 avril, il n'y a plus de blocage depuis huit jours, même si le nouveau préavis peut induire un risque de blocage, si l'administration ne s'est pas désistée, c'est pour faire pression sur les agents et entrave au droit de grève, la preuve des blocages n'est pas apportée,

- les observations de M. Delhom, représentant le syndicat FO DGFIP, qui fait valoir que les courriers individuels remis aux agents sans récépissé joints en annexe à la requête ne constituent pas une preuve de leur présence,

- les observations de M. Muller, représentant le syndicat CFDT Finances Publiques qui fait valoir que le constat d'huissier a été réalisé place des Carmes le 12 mars, la requête enregistrée le 20 mars, notifiée le 1^{er} avril, alors que la mesure n'était plus utile puisque les blocages avaient cessé, 40 personnes se sont vu remettre une convocation à l'audience par voie d'huissier, alors que les constats d'huissier ne relèvent la présence que de 10 personnes, il s'agit d'un moyen de contrainte.

La clôture de l'instruction a été prononcée, à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions de la requête :

1. Aux termes de l'article L. 521-3 du code de justice administrative : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision* ». Le juge des référés tient de ces dispositions le pouvoir, en cas d'urgence et d'utilité, d'ordonner l'expulsion des occupants sans titre du domaine public.

2. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 521-3-1 du même code : « *La condition d'urgence prévue à l'article L. 521-3 n'est pas requise en cas de requête relative à une occupation non autorisée de la zone des cinquante pas géométrique (...)* ».

3. Il résulte de l'instruction que, depuis le 28 janvier 2019, un mouvement de grève a été engagé par des agents des finances publiques affectés en Haute-Garonne, à l'initiative d'une intersyndicale CGT-Solidaire-FO-CFDT Finances Publiques, s'accompagnant de l'installation de « piquets de grève » deux jours par semaine, les mardi et jeudi, aux abords de certains centres des finances publiques, empêchant, selon l'administration, l'accès aux locaux des agents non grévistes et des usagers. Le directeur régional des finances publiques d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne a saisi le juge des référés aux fins d'ordonner la libération des accès des sites en cause, en invoquant les graves perturbations entraînées par ces actions sur le fonctionnement de ses services.

4. En premier lieu, la demande doit être regardée comme fondée sur les dispositions précitées de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, l'exception prévue à l'article L. 521-3-1 du même code étant inapplicable à l'espèce, la référence à ces dernières dispositions ayant été au demeurant abandonnée en cours d'instance.

5. En second lieu, il résulte de l'instruction que, dans le cadre d'un mouvement de grève national devant se dérouler du 27 novembre 2018 au 31 mars 2019, selon un préavis de grève

déposé par courrier du 22 novembre 2019 adressé au directeur général des finances publiques par les syndicats nationaux Solidaires Finances Publiques et CGT Finances Publiques, des piquets de grève ont été installés certains jours de la semaine sur les six sites en cause. Il n'est pas sérieusement contesté que ces actions de « blocage » revendiquées ont interdit l'accès aux locaux administratifs affectés au service public tant des usagers que des agents non grévistes et ont affecté le fonctionnement normal du service de 5 à 21 jours selon les sites sur une période de six semaines. Toutefois, il n'est pas établi que ces blocages se seraient poursuivis au-delà de la date du 28 mars 2019, dernière journée d'action nationale. Si un nouveau préavis de grève a été déposé pour le mois d'avril 2019, aucun élément ne permet d'établir l'imminence d'une nouvelle action de ce type. Par suite, à la date de la présente ordonnance, tant la condition d'urgence que la condition d'utilité de la mesure sollicitée ne sont plus remplies.

6. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir, que la demande du directeur régional des finances publiques d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne tendant à ce que soit ordonnée l'évacuation sous astreinte des sites en cause est devenue sans objet.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ». Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions du syndicat national Solidaires Finances Publiques, du syndicat CGT Finances Publiques de la Haute-Garonne et de Mme Mollo-Gene, tendant à l'application de ces dispositions.

O R D O N N E

Article 1^{er} : Il n'y a plus lieu de statuer sur la requête du directeur régional des finances publiques d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne.

Article 2 : Les conclusions du syndicat national Solidaires Finances Publiques, du syndicat CGT Finances Publiques de la Haute-Garonne et de Mme Mollo-Gene tendant à application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au directeur régional des finances publiques d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne, au syndicat national Solidaires Finances Publiques, au syndicat CGT Finances Publiques de la Haute-Garonne, à Mme Estelle Mollo-Gene et aux personnes auxquelles la procédure a été communiquée par voie d'huissier

Fait à Toulouse, le 4 avril 2019,

Le juge des référés,

Le greffier,

Armelle Geslan-Demaret

Marie-Christine Kaminski

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne, en ce qui le concerne et à tous huissiers 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 ordonnance.

Pour expédition conforme,
Le greffier,