

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N^{os}2106858 - 2107870

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SYNDICAT GÉNÉRAL CGT DES PERSONNELS
DE LA VILLE DE LYON ET ORGANISMES
RATTACHES
SYNDICAT CFDT INTERCO RHÔNE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Baux
Rapporteur

Le tribunal administratif de Lyon

(7^{ème} Chambre)

M. Arnould
Rapporteur public

Audience du 16 décembre 2022
Décision du 30 décembre 2022

36-07-08
36-07-08-01
C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés, le 27 août 2021 et le 24 juin 2022, sous le n° **2106858**, le syndicat général CGT des personnels de la ville de Lyon et organismes rattachés, représenté par Me Pieri, demande au tribunal :

1°) d'annuler la note de service du 23 août 2021 portant modalités d'exercice du droit de grève au sein des établissements d'accueil du jeune enfant et des écoles de la ville de Lyon à compter du 31 août 2021 ;

2°) de mettre à la charge de la ville de Lyon, une somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête est recevable dès lors que la note de service du 23 août 2021 présente un caractère impératif et a des effets sur les droits des agents grévistes ;

- la note de service du 23 août 2021 est entachée d'incompétence de son auteur ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa version issue de l'article 56 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 dès lors :

qu'elle ne peut prévoir des modalités d'exercice du droit de grève de manière générale au sein des écoles, sans distinguer entre les agents d'accueil périscolaire et de restauration et les autres agents ;

qu'elle ne peut prévoir un délai de prévenance de 48 heures ;

qu'elle ne peut imposer un tel exercice du droit de grève qu'aux seuls agents ayant déclaré leur intention de participer à la grève, et sous condition que l'exercice du droit de grève en cours de service puisse entraîner un risque de désordre manifeste dans l'exécution du service ;

- elle porte une atteinte injustifiée au droit de grève ;

- la retenue prévue égale à 1/30^{ème} de la rémunération mensuelle est illégale dès lors que les retenues ne peuvent excéder la durée exacte de la grève, le Conseil Constitutionnel ayant refusé d'étendre le dispositif du trentième indivisible aux agents territoriaux ;

- elle devait être précédée de négociations préalables en vue de la signature d'un accord.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 4 février, 24 juin et 22 juillet 2022, la ville de Lyon, représentée par Me Conti, conclut à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à la limitation ou la modulation des effets d'une éventuelle annulation et à ce que soit mise à la charge du syndicat général CGT des personnels de la ville de Lyon et organismes rattachés, une somme de 1 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable ; en effet, la note de service contestée se borne à rappeler le droit applicable et ne comporte pas de mesures portant atteintes aux avantages et garanties offertes par le statut général ou les statuts particuliers ; le syndicat requérant n'a en conséquence pas intérêt à agir ;

- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par une ordonnance en date du 15 septembre 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 14 octobre 2022.

Une note en délibéré présentée pour la ville de Lyon a été enregistrée le 19 décembre 2022.

Une note en délibéré présentée pour le syndicat général CGT des personnels de la ville de Lyon et organismes rattachés a été enregistrée le 21 décembre 2022.

II. Par une requête et des mémoires complémentaires enregistrés, le 5 octobre 2021 et les 3 mars et 6 mai 2022, sous le n° **2107870**, le syndicat CFDT interco Rhône, représenté par la selarl DNL Avocats, demande au tribunal :

1°) d'annuler la note de service du 23 août 2021 portant modalités d'exercice du droit de grève au sein des établissements d'accueil du jeune enfant et des écoles de la ville de Lyon à compter du 31 août 2021 ;

2°) de mettre à la charge de la ville de Lyon, une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête est recevable dès lors que la note de service du 23 août 2021 a un caractère décisoire dès lors qu'elle contient des dispositions impératives ; il a un intérêt lui donnant qualité pour agir dès lors que la note contestée a pour objet de restreindre l'exercice du droit de grève au

sein de certains services et notamment celui des agents des établissements d'accueil du jeune enfant et des écoles de la ville de Lyon ;

- la note contestée est entachée d'un vice de procédure dès lors que l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984 réglemente précisément l'exercice du droit de grève ; en effet, l'engagement de négociations avec les organisations syndicales est indispensable pour mettre en œuvre les limitations du droit de grève prévu par la loi ; ainsi, les restrictions ne doivent concerner que certains services publics précisément visés par le texte et l'instauration d'un service minimum doit être subordonnée à la conclusion d'un accord avec les organisations syndicales ou du moins à l'engagement de négociations afin de déterminer les modalités de la mise en œuvre de ce service minimum ; par suite, en l'absence de négociations ou à défaut d'accord dans un délai de douze mois à compter du début des négociations, il appartiendra à l'organe délibérant de déterminer les services, les fonctions et le nombre d'agents dits « indispensables » afin de garantir la continuité du service public ;

- la note de service du 23 août 2021 est entachée d'une double erreur de droit dès lors qu'elle limite le droit de grève de l'intégralité des agents de la ville de Lyon ;

en effet, les restrictions contenues dans l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984 ne peuvent concerner que certains agents dits « indispensables » à la continuité du service, lesquels doivent être préalablement identifiés au terme de la procédure prévue par cet article ;

en outre, elle impose automatiquement et systématiquement, à ces agents, d'exercer leur droit de grève dès la prise de service et jusqu'à son terme, sans même avoir apprécié l'existence ou le risque potentiel d'un désordre manifeste au préalable en fonction de la proportion de grévistes déclarés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 4 février 15 avril, 19 mai et 24 juin 2022, la ville de Lyon, représentée par Me Conti, conclut à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à la limitation ou la modulation des effets d'une éventuelle annulation et à ce que soit mise à la charge du syndicat général CFDT interco-Rhône la somme de 1 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable ; en effet, la note de service contestée se borne à rappeler le droit applicable et ne comporte pas de mesures portant atteintes aux avantages et garanties offertes par le statut général ou les statuts particuliers ; le syndicat requérant n'a en conséquence pas intérêt à agir ;

- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par une ordonnance en date du 23 mai 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 24 juin 2022.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la décision n° 2019-790 DC du 1^{er} août 2019 relative à la loi de transformation de la fonction publique ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ;
- 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 Baux,
- les conclusions de M. Arnould, rapporteur public,
- les observations de Me Pieri, représentant le syndicat général CGT des personnels de la ville de Lyon et organismes rattachés, celles de Me Schiltz, représentant le syndicat CFDT interco Rhône, et Me Conti, représentant la ville de Lyon.

Une note en délibéré présentée pour la ville de Lyon a été enregistrée le 19 décembre 2022.

Considérant ce qui suit :

1. Par une note de service en date du 23 août 2021, le directeur général des services de la ville de Lyon a déterminé les modalités d'exercice du droit de grève au sein des établissements d'accueil du jeune enfant et des écoles. Le syndicat général CGT des personnels de la ville de Lyon et organismes rattachés et le syndicat général CFDT interco-Rhône demandent au tribunal de prononcer l'annulation de cette note.

2. Les deux requêtes n° 2106858 et 2107870 qui présentent à juger les mêmes questions ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Aux termes de l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, issu de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique : « I.- Dans les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés à l'article 2 de la présente loi, l'autorité territoriale et les organisations syndicales qui disposent d'au moins un siège dans les instances au sein desquelles s'exerce la participation des fonctionnaires peuvent engager des négociations en vue de la signature d'un accord visant à assurer la continuité des services publics de collecte et de traitement des déchets des ménages, de transport public de personnes, d'aide aux personnes âgées et handicapées, d'accueil des enfants de moins de trois ans, d'accueil périscolaire, de restauration collective et scolaire dont l'interruption en cas de grève des agents publics participant directement à leur exécution contreviendrait au respect de l'ordre public, notamment à la salubrité publique, ou aux besoins essentiels des usagers de ces services. L'accord détermine, afin de garantir la continuité du service public, les fonctions et le nombre d'agents indispensables ainsi que les conditions dans lesquelles, en cas de perturbation prévisible de ces services, l'organisation du travail est adaptée et les agents présents au sein du service sont affectés. Cet accord est approuvé par l'assemblée délibérante. A défaut de conclusion d'accord dans un délai de douze mois après le début des négociations, les services, les fonctions et le nombre d'agents indispensables afin de garantir la continuité du service public sont déterminés par délibération de l'organe délibérant. / II.- Dans le cas où un préavis de grève a été déposé dans les conditions prévues à l'article L. 2512-2 du code du travail et en vue de l'organisation du service public et de l'information des usagers, les agents des services mentionnés au I du présent article informent, au plus tard quarante-huit heures avant de participer à la grève, comprenant au moins un jour ouvré, l'autorité territoriale ou la personne désignée par elle, de leur intention d'y participer. / (...) III.- Lorsque l'exercice du droit de grève en cours de service peut entraîner un risque de désordre manifeste dans

l'exécution du service, l'autorité territoriale peut imposer aux agents ayant déclaré leur intention de participer à la grève d'exercer leur droit dès leur prise de service et jusqu'à son terme. / IV.- Est passible d'une sanction disciplinaire l'agent (...) qui n'a pas exercé son droit de grève dès sa prise de service, dans les conditions prévues aux II et III du présent article. (...) ». Le I du même article mentionne notamment les services publics d'accueil périscolaire et de restauration collective et scolaire.

En ce qui concerne la portée de la note de service du 23 août 2021:

4. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

5. Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité du document en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.

6. Il ressort des termes de la note de service contestée que celle-ci a pour objet d'expliquer aux agents des écoles les modalités d'application, au sein de la ville de Lyon, de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique dans ses dispositions relatives au droit de grève. S'agissant de son contenu relatif aux modalités d'exercice du droit de grève dès la prise de service des agents et jusqu'à son terme et du délai de prévenance individuel de 48 heures, la note comporte une interprétation des dispositions du II de l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984 et produit des effets juridiques propres, elle doit donc, dans cette mesure, être regardée comme faisant grief aux intéressés.

7. En revanche, s'agissant du reste de ses mentions, et notamment de son troisième paragraphe, la note se borne à rappeler de manière littérale les dispositions légales, sans fixer de règle nouvelle ni adopter d'interprétation de ces dispositions. Par suite, la note du directeur général des services de la ville de Lyon du 23 août 2021, hormis en tant qu'elle traite de l'exercice du droit de grève par les agents dès la prise de service et jusqu'au terme de celui-ci et du délai de prévenance de 48 heures, ne peut, par suite, comme le fait valoir la ville en défense, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

En ce qui concerne la légalité de la note en tant qu'elle prévoit que les agents exercent leur droit de grève dès leur prise de service et jusqu'au terme de celui-ci :

8. Il résulte des dispositions, citées au point 3, des I et III de l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984 que l'autorité territoriale peut exiger des agents exerçant leur fonction dans les services d'accueil périscolaire ou de restauration scolaire, et ayant déclaré leur intention de participer à une grève, qu'ils exercent ce droit dès leur prise de service et jusqu'à son terme, dans le cas où l'interruption soudaine du service en cours d'exécution est susceptible de susciter un désordre manifeste dans l'exécution de ce service, sans que cette faculté instituée par la loi soit subordonnée à la conclusion de l'accord mentionné au I de ces dispositions, ni davantage limitée par les termes du préavis de grève déposé.

9. Il résulte également des dispositions précitées du II de l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984 que les agents ayant l'intention de participer à une grève en informent l'autorité territoriale au plus tard quarante-huit heures avant cette participation. Cette autorité est ainsi mise en mesure d'apprécier si le nombre des agents grévistes et la nature des fonctions qu'ils exercent permettent ou pas le maintien d'un effectif suffisant pour garantir la continuité du service public, ou si, au contraire, il existe un risque de désordre manifeste dans l'exécution du service, tel que, notamment, le risque de ne pas servir de repas aux enfants accueillis dans les écoles. Dans l'hypothèse où un tel risque existe, l'autorité territoriale a la possibilité d'imposer aux agents ayant déclaré leur intention de participer à la grève d'exercer leur droit de grève dès leur prise de service et jusqu'à son terme. En revanche, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre à l'autorité territoriale, alors que ses agents n'ont pas encore déclaré leur intention de participer à une grève et qu'elle n'a nécessairement pas pu se livrer à une telle appréciation, d'imposer de manière générale et préalable à tous les agents d'un service d'exercer le droit de grève dès la prise de service et jusqu'au terme celui-ci.

10. Il ressort des termes de la note de service contestée que *« les agents déclarés grévistes devront exercer leur droit de grève dès leur prise de service et jusqu'à son terme, afin d'éviter tout désordre dans l'organisation du service. Cela donnera donc lieu à une retenue égale à 1/30^{ème} de la rémunération mensuelle »*. Ainsi, indépendamment de toute appréciation de la possibilité d'un risque de désordre manifeste lié à l'exercice du droit de grève, la ville de Lyon entend imposer à tous les agents des établissements d'accueil du jeune enfant et des écoles susceptibles de participer à une grève d'exercer leur droit dès leur prise de service et jusqu'à son terme. En indiquant ainsi aux agents concernés, avant même qu'un préavis de grève ait été déposé et sans connaître leurs intentions, qu'ils devaient désormais se déclarer grévistes dès leur prise de fonctions et en leur précisant en outre que le droit de grève ainsi exercé donnerait lieu à une retenue égale à 1/30^{ème} de leur rémunération mensuelle, la note attaquée, alors même qu'elle n'interdit pas aux agents qui entendent exercer leur droit de grève, de le faire, méconnaît les modalités d'exercice du droit de grève telles qu'elles ont été définies par le législateur.

En ce qui concerne la légalité de la note en tant qu'elle impose des restrictions à tous les agents des services concernés, sans distinction :

11. Ainsi qu'en a jugé le Conseil constitutionnel, au point 53 de la décision n° 2019-790 DC du 1^{er} août 2019 relative à la loi de transformation de la fonction publique, interprétant le II du nouvel article 7-2 de la loi n° 84-53 : *« l'obligation de déclaration préalable de participation à la grève, qui ne saurait être étendue à l'ensemble des agents, n'est opposable qu'aux seuls agents participant directement à l'exécution des services publics mentionnés ci-dessus et qualifiés d'« indispensables » à la continuité du service public dans l'accord ou dans la délibération de la collectivité ou de l'établissement »*. Il résulte de cette décision que les dispositions susmentionnées du II de l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984 ne peuvent être lues que combinées avec celles du I du même article.

12. En l'espèce, si la ville de Lyon fait valoir que des négociations avec les syndicats auraient été entreprises, il ne ressort d'aucune des pièces des dossiers qu'une délibération aurait été votée ou qu'un accord aurait été passé avec lesdites organisations. Par suite, en l'absence d'accord ou de délibération permettant de déterminer les agents considérés comme « indispensables », l'obligation de déclaration préalable de participation à la grève qui ne saurait être étendue à l'ensemble des agents et qui n'est opposable qu'aux seuls agents participant directement à l'exécution des services publics qualifiés « d'indispensables » à la continuité du service public, la ville de Lyon ne pouvait, sans entacher la note litigieuse d'une erreur de droit,

imposer à l'ensemble des agents des établissements d'accueil du jeune enfant et des écoles, un délai de prévenance de 48 heures.

13. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des deux requêtes, que le syndicat général CGT des personnels de la ville de Lyon et organismes rattachés et le syndicat général CFDT interco-Rhône sont fondés à demander l'annulation de la note du directeur général des services de la ville de Lyon du 23 août 2021 en tant d'une part, qu'elle impose à tous les agents des établissements d'accueil du jeune enfant et des écoles d'exercer leur droit de grève dès leur prise de service et jusqu'à son terme, d'autre part, en tant que l'exercice du droit de grève donne lieu à une retenue égale à 1/30^{ème} de la rémunération mensuelle et enfin, en tant qu'elle impose des restrictions, de manière générale à tous les agents des services concernés, sans distinction et notamment un délai de prévenance de 48 heures.

Sur les conséquences de l'illégalité de la note du 23 août 2021

14. Si la ville de Lyon sollicite la limitation ou la modulation de l'annulation de la note de service litigieuse, il n'apparaît pas que la disparition rétroactive des dispositions de cette note entraînerait des conséquences manifestement excessives de nature à justifier une limitation dans le temps des effets de son annulation.

Sur les frais du litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge des syndicats requérants, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, au titre des frais exposés par la ville de Lyon et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre une somme de 1 300 euros à la charge de la ville de Lyon à verser au syndicat général CGT des personnels de la ville de Lyon et organismes rattachés ainsi qu'une somme de 1 300 euros à la charge de la ville de Lyon à verser au syndicat CFDT interco Rhône.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La note de la ville de Lyon est annulée en tant qu'elle impose aux agents des établissements d'accueil du jeune enfant et des écoles de se déclarer grévistes dès leur prise de fonctions, en tant qu'elle précise que le droit de grève ainsi exercé donnerait lieu à une retenue égale à 1/30^{ème} de leur rémunération mensuelle, et en tant qu'elle impose des restrictions, de manière générale à tous ces agents, sans distinction et notamment, un délai de prévenance de 48 heures.

Article 2 : La ville de Lyon versera au syndicat général CGT des personnels de la ville de Lyon et organismes rattachés une somme de 1 300 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La ville de Lyon versera au syndicat CFDT interco Rhône une somme de 1 300 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié au syndicat général CGT des personnels de la ville de Lyon et organismes rattachés, au syndicat CFDT interco Rhône et à la ville de Lyon.

Délibéré après l'audience du 16 décembre 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Baux, présidente,
M. Pineau, premier conseiller,
M. Gueguen, conseiller.

Rendu public par mise au disposition au greffe le 30 décembre 2022.

La présidente-rapporteure

L'assesseur le plus ancien dans l'ordre
du tableau,

A. Baux

N. Pineau

La greffière,

S. Rolland

La République mande et ordonne au préfet du Rhône 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.

Pour expédition conforme,
Un greffier,