

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE**

N°23TL01000

Syndicat SUD CT 31

M. Olivier Massin
Président de chambre

Mme Michèle Torelli
Rapporteuse publique

Séance du 23 septembre 2025
Décision du 7 octobre 2025

36-07-08
36-07-08-01
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 SUD collectivités territoriales 31 (SUD CT 31) a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la note de service du directeur général des services de la commune de Toulouse ayant pour objet : « Droit de grève – Prévenance des agents – procédure à compter du 1^{er} mars 2021 dans certains services publics territoriaux », ainsi que le refus opposé à son recours gracieux demandant le retrait de cette note, d'enjoindre à la commune de Toulouse de restituer le droit de grève aux agents concernés dans les meilleurs délais et de mettre à la charge de la commune de Toulouse une somme de 2 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par une ordonnance n°2104266 du 15 mars 2023, la présidente de la 6^{ème} chambre du tribunal administratif de Toulouse a rejeté la demande comme irrecevable.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés les 28 avril et 30 novembre 2023, le syndicat SUD CT 31, représenté par Me Laspalles, demande à la cour :

1°) d'annuler cette ordonnance du 15 mars 2023 ;

2°) d'annuler la note de service du directeur général des services, ensemble la décision du maire de Toulouse du 31 mai 2021 rejetant son recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Toulouse une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

Sur la recevabilité de la requête :

- l'ordonnance attaquée doit être annulée, d'une part, en tant qu'elle est entachée d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation quant à la teneur et au contenu de la note de service déférée, d'autre part, en tant que le juge administratif aurait dû au moins examiner les décisions qui lui étaient déférées, vérifier si ces dernières pouvaient être entachées de vices susceptibles d'affecter leur légalité et ne pouvait rejeter sa requête par voie d'ordonnance ;
- la note de service litigieuse est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, en ce qu'elle produit des effets juridiques propres faisant grief aux agents qu'elle vise ;

Sur la légalité de la note de service, ensemble le rejet du recours gracieux en date du 31 mai 2021 :

- les décisions litigieuses ne sont pas motivées ;
- la note de service contestée, ni datée, ni signée, est entachée d'une incompetence de son auteur ;
- cette note est entachée d'un vice de procédure, en ce qu'elle a méconnu une formalité substantielle à laquelle elle est assujettie, contenue aux termes du I de l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984, et en ce qu'elle aurait dû être présentée à la consultation préalable des comités techniques de la collectivité, conformément à l'article 33 de la loi précitée ;
- cette note méconnaît les dispositions de l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984, en tant qu'elle impose des restrictions à tous les agents des services concernés, sans distinction si ce n'est la mention vague de ceux « dont les métiers l'exigent » et 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.

Par des mémoires en défense enregistrés les 20 octobre et 18 décembre 2023, la commune de Toulouse, représentée par le cabinet Goutal Alibert & Associés, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge du syndicat SUD CT 31 la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, la note de service, ensemble le courrier du 31 mai 2021, pures mesures informatives ne faisant pas grief, ont été sans influence sur le nombre d'agents grévistes au sein de la collectivité de sorte qu'ils sont insusceptibles de recours et l'ordonnance du 15 mars 2023 est parfaitement fondée ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par le syndicat requérant ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 30 novembre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 21 décembre 2023 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la fonction publique ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ;
- le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-790 DC du 1^{er} 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 M. Olivier Massin, président-rapporteur,
- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- et les observations de Me Aveline pour la commune de Toulouse.

Considérant ce qui suit :

1. Par une note de service, non datée et non signée, ayant pour objet : « Droit de grève Prévenance des agents – procédure à compter du 1er mars 2021 dans certains services publics territoriaux », le directeur général des services de la commune de Toulouse (Haute-Garonne) a, d'une part, imposé un délai de prévenance de quarante-huit heures aux agents grévistes de « certains services » et d'autre part, fait obligation aux agents concernés par le délai de prévenance d'exercer ce droit dès la prise de service et pour la durée de celui-ci, en raison du risque de désordre manifeste que pourrait entraîner l'exercice du droit de grève en cours de service. Par un recours gracieux daté du 29 mars 2021, rejeté par un courrier du maire de Toulouse en date du 31 mai 2021, le syndicat SUD CT 31 a demandé le retrait de cette note de service. Le syndicat SUD CT 31 relève appel de l'ordonnance n°2104266 du 15 mars 2023 par laquelle la présidente de la 6^{ème} chambre du tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cette note de service, ensemble la décision du maire de Toulouse du 31 mai 2021 rejetant son recours gracieux comme irrecevable.

Sur la fin de non-recevoir soulevée par la commune de Toulouse :

2. 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.

3. 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.

4. En l'espèce, contrairement à ce que fait valoir la commune de Toulouse, il ressort des termes de la note de service contestée que celle-ci, hormis ses points 1.a), b), c) et d), comporte

une interprétation des dispositions des II et III de l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984 qui produit des effets juridiques propres, susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits des agents. La circonstance que cette note a été sans influence remarquée sur le nombre d'agents grévistes au sein de la collectivité, l'année ayant suivi son adoption, n'est pas de nature à la qualifier d'acte ne faisant pas grief. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence de décision faisant grief soulevée par la commune de Toulouse doit être écartée.

Sur la régularité de l'ordonnance attaquée :

5. Aux termes de l'article R. 222-1 du code de justice administrative : « (...) *les présidents de formation de jugement des tribunaux (...) peuvent, par ordonnance : / (...) 4° Rejeter les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens (...)* ».

6. Pour considérer la demande du requérant comme manifestement irrecevable, l'ordonnance attaquée a relevé, en se fondant sur les dispositions du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, que la note de service contestée, qui ne ferait que rappeler le cadre législatif institué par l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984, ne serait pas de nature à avoir des effets notables sur les droits ou la situation des agents qu'elles visent, et qu'elle ne pourrait donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

7. Toutefois, dès lors que l'interprétation des dispositions des II et III de l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984 de la note en litige, produit des effets juridiques propres, susceptibles de dissuader les agents concernés d'exercer leur droit de grève, elle constitue un acte faisant grief et un recours pour excès de pouvoir contre elle, ainsi que la décision du maire de Toulouse du 31 mai 2021 rejetant le recours gracieux, peut être exercé par une personne y ayant intérêt. Par suite, le syndicat SUD CT 31 est fondé à soutenir que c'est à tort que la présidente de la 6^{ème} chambre du tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande d'annulation de la note de service du directeur général des services de Toulouse, comme irrecevable. L'ordonnance n°2104266 du 15 mars 2023 doit, dès lors, être annulée.

8. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par le syndicat SUD CT 31 devant le tribunal administratif de Toulouse.

Sur la demande de première instance :

9. D'une part, 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, inséré au chapitre I relatif aux dispositions générales du statut des fonctionnaires territoriaux et désormais codifié à l'article L. 114-7 et suivants du code général 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. (...) ».

10. 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, contrairement à ce que fait valoir la commune de Toulouse, 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. Par suite, en l'absence d'accord ou de délibération permettant de déterminer les agents considérés comme « indispensables » à la continuité du service public, la commune de Toulouse ne pouvait, sans commettre d'illégalité, imposer le respect de ce délai à l'ensemble des agents « dont les métiers l'exigent » et non aux seuls agents considérés comme « indispensables » à la continuité du service public.

11. D'autre part, il résulte des dispositions précitées des II et III 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 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. 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. Par suite, La note contestée en faisant obligation aux « *agents grévistes concernés par le délai de prévenance* », de se déclarer grévistes dès leur prise de service, méconnaît les modalités d'exercice du droit de grève telles qu'elles ont été définies par le législateur.

12. Il résulte de tout ce qui précède que le syndicat SUD CT 31 est fondé à demander l'annulation de la note de service du directeur général des services, ainsi que la décision du maire de Toulouse en date du 31 mai 2021 rejetant son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

13. L'exécution du présent arrêt, qui annule la note de service du directeur général des services, ainsi que la décision du maire de Toulouse en date du 31 mai 2021 rejetant le recours gracieux, en tant qu'elles méconnaissent les dispositions du II et du III de l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984 et de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984, n'implique pas nécessairement qu'il soit enjoint au maire de la commune d'édicter une nouvelle note de service sur les modalités d'exercice du droit de grève. Par suite, les conclusions à fin d'injonction présentées par le syndicat SUD CT 31 doivent être rejetées.

Sur les frais liés à l'instance :

14. 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 du syndicat SUD CT 31, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, au titre des frais exposés par la commune de Toulouse et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre une somme de 1 500 euros à la charge de la commune de Toulouse à verser au syndicat SUD CT 31 au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'ordonnance n°2104266 du 15 mars 2023 de la présidente de la 6^{ème} chambre du tribunal administratif de Toulouse est annulée.

Article 2 : La note de service du directeur général des services, ainsi que la décision du maire de Toulouse du 31 mai 2021 rejetant le recours gracieux sont annulées.

Article 3 : La commune de Toulouse versera au syndicat SUD collectivités territoriales 31 une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Toulouse tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié au syndicat SUD collectivités territoriales 31 et à la commune de Toulouse.

Délibéré après l'audience du 23 septembre 2025, à laquelle siégeaient :

M. Massin, président de chambre,
Mme Teuly-Desportes, présidente-assesseure,
Mme Bentolila, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 octobre 2025.

Le président,

La présidente-assesseure,

O. Massin

D. Teuly-Desportes

La greffière,

M-M. Maillat

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne en ce qui la 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 du présent arrêt.