

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NÎMES**

**N° 2102866**

---

COORDINATION DEPARTEMENTALE  
DES SYNDICATS CGT DES TERRITORIAUX  
DU GARD et autres

---

M. Cantié  
Magistrat désigné

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés,

Ordonnance du 9 septembre 2021

---

54-035-03

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistré le 6 septembre 2021, la confédération départementale des syndicats CGT des territoriaux du Gard, le syndicat CGT des agents territoriaux actifs et retraités de Terre de Camargue, Mme D et M. M, représentés par la SCP BCEP Avocats Associés, demande au juge des référés du tribunal, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension des effets de la note de service du 31 août 2021, d'application immédiate, relative aux mesures de protection contre la covid-19 et signée par le maire de Saint-Laurent-d'Aigouze ;

2°) d'enjoindre à l'autorité territoriale de laisser libre accès aux agents municipaux et aux agents du centre communal d'action sociale aux lieux permettant l'exercice de leurs missions, sans leur imposer la présentation d'un « passe sanitaire » ;

3°) à défaut, de limiter l'obligation de présentation d'un « passe sanitaire » à ce qu'exigent les dispositions législatives et réglementaires applicables et d'enjoindre à l'autorité territoriale d'affecter, au besoin en surnombre, les agents qui en sont dépourvus sur d'autres missions ou de les placer en autorisation spéciale d'absence ;

4°) à défaut, de procéder le cas échéant à la définition des services concernés par l'obligation de présentation d'un « passe sanitaire » ou de différer de six semaines l'entrée en vigueur de la note de service contestée ;

5°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Laurent-d'Aigouze et du centre communal d'action sociale de Saint-Laurent-d'Aigouze la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la requête est recevable ;
- la condition d'urgence est remplie dès lors que les mesures contestées, entrées en vigueur et qui sont mises en œuvre par l'autorité territoriale, constituent par elles-mêmes des atteintes aux droits et libertés des agents de la commune et du centre communal d'action sociale, caractérisant une situation d'urgence ;
- la note de service en litige et sa mise à exécution sont constitutives d'atteintes graves et manifestement illégales au droit des agents au respect de la vie privée, à leur liberté d'aller et de venir, à leur droit de consentir à un traitement médical et à la liberté d'entreprendre ;
- cet acte est entaché d'incompétence, en tant qu'il porte à la fois sur les agents communaux et sur les agents du centre communal d'action sociale ;
- les mesures en cause méconnaissent les dispositions législatives et réglementaires relatives à la présentation d'un « passe sanitaire » par des agents publics et celles régissant leurs conditions d'emploi ;
- elles ne sont justifiées par aucune circonstance particulière propre à la collectivité ou au territoire concerné.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 septembre 2021, la commune de Saint-Laurent-d'Aigouze, représenté par l'AARPI MB Avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 500 euros soit mise à charge de chacun des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable ; la note de service contestée a le caractère d'une simple mesure d'organisation du service qui ne fait grief à aucun des requérants ; les syndicats requérants ne sont pas représentés par une personne justifiant de sa qualité pour agir en leur nom ; Mme D ne justifie pas d'un intérêt pour agir, dès lors que la note de service ne concerne pas les agents du centre communal d'action sociale ; le juge des référés n'est pas habilité à prononcer une injonction produisant des effets identiques à une mesure d'annulation de l'acte ;
- la condition d'urgence n'est pas remplie ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Le président du tribunal a désigné M. Cantié, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 ;
- la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 ;
- le décret n° 2021-699 du 1<sup>er</sup> juin 2021 modifié notamment par le décret n° 2021-1059 ;
- la décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021 du Conseil constitutionnel ;
- le code de justice administrative ;

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 8 septembre 2021, à 15 heures :

- le rapport de M. Cantié, juge des référés,
- les observations de Me Callens, représentant la confédération départementale des syndicats CGT des territoriaux du Gard et autres, qui a développé oralement son argumentation écrite, en maintenant l'ensemble de ses conclusions et moyens et en soutenant, en outre, que la mise en œuvre des mesures contestées porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit des agents publics à occuper leur emploi et que l'autorité territoriale a mis en œuvre la note de service contestée à l'égard des agents du centre communal d'action sociale ;
- et les observations de Me Merland, représentant la commune de Saint-Laurent-d'Aigouze et le centre communal d'action sociale de Saint-Laurent-d'Aigouze, qui développé oralement son argumentation écrite, en demandant que l'entier bénéfice de ces écritures soit accordé à cet établissement et en faisant valoir, en outre, que l'apposition du cachet du centre communal d'action sociale sur la note de service contestée constitue une erreur matérielle, que l'autorité territoriale est assujettie à une obligation de résultats en ce qui concerne la protection des agents au travail et que des circonstances locales liées à la gravité de l'épidémie de covid-19, qui sont propres à la collectivité et au département du Gard, justifient la mise en œuvre des mesures en litige.

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

Considérant ce qui suit :

1. 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. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

2. Par les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le législateur a entendu que le juge des référés puisse mettre très rapidement un terme à une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale résultant, soit d'un agissement de l'administration à l'égard d'une personne, soit d'un acte administratif affectant la situation de celle-ci ou les intérêts qu'elle a pour objet de défendre.

3. Il résulte de l'instruction que, par une note de service datée du 31 août 2021 et relative aux mesures de protection contre la covid-19, comportant le tampon du centre communal d'action sociale (CCAS), le maire de Saint-Laurent-d'Aigouze a entendu régir les conditions d'exercice de leurs fonctions au sein des bâtiments municipaux par l'ensemble des agents dont il est responsable. La confédération départementale des syndicats CGT des territoriaux du Gard, le syndicat CGT des agents territoriaux actifs et retraités de Terre de Camargue, Mme D et M. M sollicitent l'intervention du juge des référés en vue de la sauvegarde de divers droits et libertés dans la mesure où cette note de service a été diffusée au sein des services et est actuellement mise en œuvre.

Sur les fins de non-recevoir :

4. Il résulte de l'instruction que la mise en œuvre de la note de service en litige subordonne l'exercice de leurs fonctions par les agents de la commune et du CCAS de Saint-Laurent-d'Aigouze au sein des bâtiments municipaux à la production de certains justificatifs et doit donc être regardée comme affectant leurs conditions d'emploi. Eu égard à leur objet statutaire, comprenant la défense des intérêts matériels et moraux de ces agents, la confédération départementale des syndicats CGT des territoriaux du Gard et le syndicat CGT des agents territoriaux actifs et retraités de Terre de Camargue justifient dès lors d'un intérêt leur donnant qualité pour présenter des conclusions tendant à faire cesser les prétendues atteintes graves et manifestement illégales portées aux libertés fondamentales des intéressés.

5. Compte tenu de ce qui a été dit aux points 3 et 4 et dès lors qu'il n'est pas sérieusement contesté que les mesures prévues par la note de service du 31 août 2021 ont conduit l'autorité territoriale à demander des justificatifs auprès d'agents du CCAS de Saint-Laurent-d'Aigouze, au nombre desquels est Mme D, la fin de non-recevoir tirée de ce que cette dernière ne justifie pas d'un intérêt pour agir doit être écartée.

6. Eu égard à ce qui précède, M. M, agent de la commune de Saint-Laurent-d'Aigouze, justifie également d'un intérêt lui donnant qualité pour former le présent recours.

7. Par ailleurs, lorsque les dispositions ou stipulations applicables à une personne morale subordonnent à une habilitation par un de ses organes la possibilité pour son représentant légal d'exercer en son nom une action en justice, le représentant qui engage une action devant une juridiction administrative doit produire cette habilitation, au besoin après y avoir été invité par le juge. Toutefois, cette obligation ne s'applique pas, eu égard aux contraintes qui leur sont propres, aux actions en référé soumises, en vertu des dispositions applicables, à une condition d'urgence ou à de très brefs délais. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence de justification de la qualité pour agir du représentant de chacune des organisations syndicales requérantes ne peut qu'être écartée.

8. Enfin, la circonstance que, parmi les conclusions à fin d'injonction présentées par les requérants, certaines demandes ne relèveraient pas de l'office du juge des référés est sans incidence sur la recevabilité de la requête.

#### Sur le cadre juridique du litige :

9. Il résulte des dispositions du II-A de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de la crise sanitaire, dans leur rédaction issue de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire, que le Premier ministre peut, jusqu'au 15 novembre 2021, « *aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 : (...) 2° Subordonner à la présentation soit du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19, soit d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19, soit d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19 l'accès à certains lieux, établissements, services ou évènements (...)* » où sont exercées certaines activités limitativement listées. Selon ces mêmes dispositions, mises en œuvre par l'article 47-1 du décret du 1<sup>er</sup> juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire tel que modifié par le décret du 7 août 2021, les règles relatives à la présentation d'un « passe sanitaire » sont rendues applicables à compter du 30 août 2021 aux personnes qui interviennent dans ces lieux, établissements, services ou évènements lorsque la gravité des risques de contamination en lien avec l'exercice des activités qui y sont pratiquées le justifie, au regard notamment de la densité de population observée ou prévue.

10. Il résulte par ailleurs des dispositions du II-B de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 2021 que la présentation des documents exigés par les personnes mentionnées au 2° du II-A du même article est réalisée sous une forme ne permettant pas aux personnes ou aux services autorisés à en assurer le contrôle d'en connaître la nature.

11. En outre, les dispositions du 2 du II-C de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 2021 prévoient notamment que lorsqu'un agent public soumis à l'obligation prévue au 2° du II-A du même article ne présente pas les justificatifs, certificats ou résultats dont ces dispositions lui imposent la présentation et s'il ne choisit pas d'utiliser, avec l'accord de son employeur, des jours de congés, ce dernier lui notifie, par tout moyen, le jour même, la suspension de ses fonctions ou de son contrat de travail et que cette suspension, qui s'accompagne de l'interruption du versement de la rémunération, prend fin dès que l'agent produit les justificatifs requis.

12. Enfin, aux termes du F de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 2021 : « *Hors les cas prévus aux 1° et 2° du A du présent II, nul ne peut exiger d'une personne la présentation d'un résultat d'examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19, d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19 ou d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19. / Est puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende le fait d'exiger la présentation des documents mentionnés au premier alinéa du présent F pour l'accès à des lieux, établissements, services ou évènements autres que ceux mentionnés au 2° du A du présent II.* ».

Sur la demande en référé :

13. Il résulte de l'instruction que la mise en œuvre de la note de service du 31 août 2021 a conduit l'autorité territoriale à solliciter auprès des agents de la commune et du CCAS de Saint-Laurent-d'Aigouze, conformément à ce qu'impliquent les termes de ce document, des informations concernant leur éventuelle vaccination ou leur situation au regard de la contamination par la covid-19, en violation manifeste avec les dispositions du II-B de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 2021 exigeant que la présentation des documents nécessaires pour accéder à certains lieux, établissements, services ou événements est réalisée sous une forme ne permettant pas « d'en connaître la nature ». De plus, la note de service contestée, telle qu'elle apparaît être à ce jour mise en œuvre, subordonne la production par les agents d'un « passe sanitaire » ou d'autres documents pour accéder à l'ensemble des bâtiments de la commune et du CCAS, sous peine de suspension de fonctions à défaut de régularisation de leur situation, sans aucun égard aux dispositions citées ci-dessus du II-A de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 2021 réservant l'obligation de présenter un « passe sanitaire » à certains lieux, établissements, services ou événements. Or, il n'est ni démontré ni même allégué que certains locaux municipaux seraient au nombre de ceux où sont exercées les activités ainsi visées par le législateur.

14. Il suit de là qu'en exigeant les informations et justificatifs précités de la part des agents municipaux en méconnaissance des règles relatives à la présentation d'un « passe sanitaire », alors que ni sa qualité de responsable des services ou celle d'autorité de police administrative ni de prétendues circonstances locales ne l'y habilitait, le maire de Saint-Laurent-d'Aigouze a porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit des intéressés au respect de leur vie privée et à leur droit au travail.

15. Eu égard à l'ensemble de ces faits et éléments, qui révèlent l'existence d'une situation d'urgence au sens des dispositions citées au point 1, compte tenu de l'atteinte grave et immédiate

portée aux conditions d'emploi des agents de la commune et du CCAS de Saint-Laurent-d'Aigouze et malgré l'objectif de santé publique poursuivi, il y a lieu en l'espèce d'ordonner la suspension de la mise en œuvre de la note de service du 31 août 2021 et la suppression dans le plus bref délai des données recueillies auprès de ces agents par l'autorité territoriale dans ce cadre.

Sur les frais liés au litige :

16. 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 de la confédération départementale des syndicats CGT des territoriaux du Gard et autres, qui n'ont pas la qualité de partie perdante dans la présente instance. Dans les circonstances de l'espèce, il y a en revanche lieu de mettre à la charge de la commune de Saint-Laurent-d'Aigouze le versement à chacun des requérants de la somme de 500 euros au titre des mêmes dispositions et de rejeter la demande présentée au même titre et visant le CCAS de Saint-Laurent-d'Aigouze.

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : La mise en œuvre de la note de service du 31 août 2021 relative aux mesures de protection contre la covid-19 signée par le maire de Saint-Laurent-d'Aigouze est suspendue.

Article 2 : Il est ordonné au maire de Saint-Laurent-d'Aigouze de supprimer dans le plus bref délai les données recueillies auprès des agents municipaux dans le cadre de la mise en œuvre de la note de service du 31 août 2021.

Article 3 : La commune de Saint-Laurent-d'Aigouze versera la somme de 500 euros à la confédération départementale des syndicats CGT des territoriaux du Gard, la somme de 500 euros au syndicat CGT des agents territoriaux actifs et retraités de Terre de Camargue, la somme de 500 euros à Mme D et la somme de 500 euros à M. M au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à la confédération départementale des syndicats CGT des territoriaux du Gard, au syndicat CGT des agents territoriaux actifs et retraités de Terre de Camargue, à Mme D, à M. M, à la commune de Saint-Laurent-d'Aigouze et au centre communal d'action sociale de Saint-Laurent-d'Aigouze.

Copie en sera adressée, pour information, à la préfète du Gard.

Fait à Nîmes, le 9 septembre 2021.

Le juge des référés,

C. CANTIÉ

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou 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 décision.

Pour expédition,  
Le greffier