

AJDA 2004 p. 1138

Le juge des référés, le droit de grève et le pouvoir de réquisition du préfet

Olivier Le Bot, Chargé d'enseignement à l'université d'Aix-Marseille III, allocataire de recherche au GERJC (CNRS UMR 6055)

L'essentiel

Le droit de grève est une liberté fondamentale susceptible d'être protégée par le juge des référés. Ainsi les mesures de réquisition du préfet à l'encontre des grévistes doivent être « imposées par l'urgence » et « proportionnées aux nécessités de l'ordre public ». Tel n'est pas le cas, lorsque l'autorité administrative exige la reprise complète de l'activité d'un service d'une clinique privée.

Par un arrêté en date du 14 novembre 2003, le préfet d'Indre-et-Loire ordonne la réquisition de l'ensemble des sages-femmes de la clinique du Parc, en grève depuis neuf jours, sur le fondement de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales. La mesure est reconduite les 21 et 28 novembre 2003 pour deux périodes respectives de sept et dix jours. Le 24 novembre, Mme Aguillon et autres, sages-femmes à la clinique du Parc, saisissent le juge des référés pour lui demander de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, l'arrêté préfectoral du 21 novembre. La requête est rejetée, dès le lendemain, par une ordonnance de tri prise en application de l'article L. 522-3 du code de justice administrative (CJA). Le président du tribunal administratif d'Orléans estime qu'« en se bornant à indiquer que l'arrêté litigieux instaurerait un service normal et non un service minimum, les intéressés n'établissent pas que cet arrêté de réquisition [...] soit constitutif dans les circonstances de l'espèce d'une atteinte grave et manifestement illégale à leur droit de grève ». Les requérantes décident de porter l'affaire devant le Conseil d'Etat.

Un pourvoi en cassation est formé le 28 novembre, jour où l'acte contesté devant le premier juge cesse de produire ses effets. Cette circonstance conduirait, dans le cadre d'un référé-suspension, au rejet du recours devenu sans objet. Le Conseil d'Etat accepte néanmoins de connaître du pourvoi en estimant que l'arrêté du 28 novembre, non contesté devant le premier juge, ne fait en réalité que prolonger les effets (et le cas échéant, l'atteinte à une liberté fondamentale) de l'arrêté du 21 novembre. Le juge du référé-liberté est ainsi juge de l'action autant que juge des actes. Il s'attache davantage aux effets réels de l'action administrative sur les libertés qu'à l'identification des décisions qui se trouvent à l'origine des atteintes.

Cela étant, l'apport majeur de l'arrêt *Aguillon* est ailleurs. Il réside, d'une part, dans la consécration explicite du droit de grève comme liberté fondamentale par le juge suprême et, d'autre part, dans la détermination des limites qui s'imposent au préfet dans la mise en oeuvre de son pouvoir de réquisition.

Le droit de grève est une liberté fondamentale

Les tribunaux administratifs ont largement devancé le Conseil d'Etat dans la reconnaissance du droit de grève comme liberté fondamentale.

C'est le tribunal administratif de Nantes qui a ouvert la voie dans une ordonnance du 2 avril 2001, *Syndicat Sud-CRC services santé-sociaux Loire-Atlantique* (Dr. adm. 2001, com. n° 155, note D. Tania-Marie). Un mouvement de grève touchant trois cliniques de

l'agglomération nantaise, le préfet de Loire-Atlantique avait pris un arrêté dressant une liste de sages-femmes requises pour assurer le fonctionnement du bloc obstétrical au sein des cliniques concernées. Saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge des référés considère que « ledit arrêté, qui interdit aux intéressés d'exercer le droit de grève, reconnu par le préambule de la Constitution de 1946 repris par celui de la Constitution de 1958, porte une atteinte grave à une liberté fondamentale ».

Quelques mois plus tard, le président du tribunal administratif d'Orléans reconnaît à son tour l'invocabilité du droit de grève dans la procédure du référé-liberté (11 décembre 2001, *M. Bennis*, AJFP 2002, p. 39). Le recours critiquait l'habitude prise par la direction du centre hospitalier régional de procéder à des assignations obligeant les médecins urgentistes à effectuer des gardes au-delà du temps de travail légal. Le juge des référés constate l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit de grève et enjoint à l'autorité compétente d'y mettre fin dans les plus brefs délais.

Les tribunaux administratifs n'ont donc pas hésité à reconnaître et protéger le droit de grève dès la première année d'application du référé-liberté. La question de l'invocabilité de ce droit s'est posée bien plus tardivement devant le Conseil d'Etat.

Dans un arrêt en date du 4 avril 2003 (*M. Denis X*, req. n° 255716), un médecin réquisitionné par le préfet du Gers pour assurer deux journées de permanence médicale demandait la suspension de cette décision sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. La décision contestée ayant épuisé ses effets au jour où le Conseil d'Etat était appelé à statuer, la requête fut rejetée sans que le juge de cassation ne se prononce sur le sujet.


Il faudra attendre une ordonnance du 25 juillet 2003 (*Ministre de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche*, req. n° 258677, AJDA 2004, p. 447, note O. Grimaldi) pour que le juge des référés du Conseil d'Etat consacre implicitement le droit de grève comme une liberté fondamentale. Le recours concernait une circulaire par laquelle l'inspecteur d'académie des Bouches-du-Rhône avait demandé à chaque enseignant d'indiquer ses jours de grève et ses jours d'absence régulière. Après avoir rappelé « qu'il appartient à l'administration de prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer du service fait par ses agents afin notamment de procéder, en cas de grève, aux retenues sur traitement », le Conseil d'Etat considère « que les mesures arrêtées à cette fin par la circulaire contestée ne comportent par elles-mêmes aucune restriction au droit syndical ni au droit de grève ». A travers cette formule, l'ordonnance semblait signifier qu'une atteinte au droit de grève pourrait, au même titre qu'une atteinte à la liberté syndicale (CE Ord. 18 octobre 2001, *Syndicat départemental INTERCO 33 CFDT*, req. n° 239082), être sanctionnée dans le cadre du référé-liberté.

La juridiction suprême confirme explicitement cette interprétation dans l'arrêt *Aguillon* en affirmant « que le droit de grève présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ». Si le texte dont est issue cette liberté fondamentale n'apparaît pas dans les motifs de la décision, le rattachement au préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ne fait cependant guère de doute. D'une part, l'arrêt vise « la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son préambule », renvoyant ainsi indirectement au préambule de la Constitution de 1946. D'autre part, le commissaire du gouvernement rattache très explicitement cette liberté fondamentale au 7e alinéa du préambule de 1946, aux termes duquel « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglemente » (v. concl. J.-E. Stahl *in Dr. soc.* février 2004, p. 172-176).

Quoi qu'il en soit, cette reconnaissance met définitivement fin au débat sur l'impossibilité d'invoquer des « droits » dans le cadre du référé-liberté. Son principal intérêt réside toutefois dans le renforcement de la protection offerte au droit de grève, les limitations manifestement excessives apportées à l'exercice de cette liberté fondamentale pouvant désormais être sanctionnées par le juge des référés.

Les atteintes au droit de grève peuvent notamment résulter de la mise en oeuvre, par l'autorité publique, de son pouvoir de réquisition. L'exercice de cette prérogative était traditionnellement affranchi de toute contrainte législative dans la mesure où la loi du 11 juillet 1938 modifiée - qui constitue le texte principal, de portée générale et d'application permanente dans ce domaine - ne s'applique qu'aux situations de troubles particulièrement graves. Par conséquent, c'est l'autorité administrative qui, conformément aux principes de l'arrêt *Dehaene* (CE 7 juillet 1950, *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, n° 68), opérait elle-même, sous le contrôle du juge administratif, la conciliation entre le droit de grève et les nécessités de l'ordre public. Ainsi, il a parfois été admis que l'autorité administrative puisse procéder à des réquisitions de police destinées à s'assurer du concours d'une ou plusieurs personnes pour des besoins impérieux d'intérêt public. Ces mesures reposaient néanmoins sur une base juridique fragile. C'est pour leur donner un fondement légal plus assuré que la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003 a ajouté à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) un 4° qui permet au représentant de l'Etat de requérir des personnels grévistes, même relevant d'un employeur privé, lorsque l'urgence et une menace de troubles à l'ordre public le justifient. Ces mesures « imposées par l'urgence » doivent en outre, précise le Conseil d'Etat, être « proportionnées aux nécessités de l'ordre public ».

Seule la première exigence est satisfaite en l'espèce. La clinique du Parc, spécialisée dans les soins gynécologiques et obstétriques, assure en temps normal 42 % des accouchements d'Indre-et-Loire. Par conséquent, lorsque celle-ci interrompt son activité, les autres établissements du département ne sont pas en mesure de prendre en charge l'ensemble des patientes du département dans des conditions de sécurité satisfaisantes. La mesure de réquisition prise par le préfet était donc parfaitement justifiée au regard de la nécessité de protéger la santé des parturientes et des nouveaux-nés. Elle devait également, pour être légale, respecter l'exigence de proportionnalité.

Or, sur ce point, le préfet d'Indre-et-Loire a entendu requérir *l'ensemble* des sages-femmes en grève en vue de permettre la poursuite d'une activité *complète* du service obstétrique. Par sa généralité, cette conception du service minimum qui ne se traduit par aucune réduction de l'activité du service constitue une négation du droit de grève et est en principe condamnée par la jurisprudence (CE 7 janvier 1976, *Centre hospitalier général d'Orléans*, Lebon p. 10 ; CE 30 novembre 1998, *Mme Rosenblatt et autres*, Lebon p. 987 ). Dans ces conditions, la décision préfectorale est « entachée d'une illégalité manifeste qui porte une atteinte grave à la liberté fondamentale que constitue le droit de grève ». Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que l'urgence est caractérisée dès lors que l'arrêté fait directement obstacle à l'exercice de ce droit en contraignant les sages-femmes à reprendre immédiatement leur activité professionnelle.

Les conditions énoncées à l'article L. 521-2 étant satisfaites, le Conseil d'Etat suspend l'arrêté de réquisition du 28 novembre 2003. Il prend néanmoins le soin d'indiquer à l'autorité administrative les suites à donner à cette décision. Si le conflit se prolonge, le préfet pourra de nouveau faire usage de ses pouvoirs de réquisition mais, conformément aux limites énoncées dans les motifs du présent arrêt, il ne pourra prendre que les mesures « imposées par l'urgence et proportionnées aux nécessités de l'ordre public ». Par cette démarche pédagogique, le Conseil d'Etat entend prévenir la formation d'un nouveau contentieux et ainsi éviter l'encombrement des tribunaux administratifs.

En pratique

Le préfet peut requérir des personnels grévistes relevant d'un employeur privé (code général des collectivités territoriales, art. L. 2215-1).

Mais il ne peut prendre que les mesures « imposées par l'urgence et proportionnées aux nécessités de l'ordre public ».

En exigeant la reprise immédiate de leur activité professionnelle par l'ensemble des grévistes pour permettre la poursuite d'une activité complète du service, le préfet porte une atteinte grave au droit de grève. Il aurait dû envisager le redéploiement d'activités vers d'autres

établissements ou le fonctionnement réduit du service.

Mots clés :

DROIT ET LIBERTE FONDAMENTAUX * Liberté syndicale * Droit de grève * Pouvoir de réquisition

PROCEDURE CONTENTIEUSE * Procédure d'urgence * Droit fondamental * Droit de grève

AJDA © Editions Dalloz 2010