

Grève

GRÈVE – Prévention des dommages susceptibles d'être éventuellement causés à l'occasion d'un arrêt de travail – Pouvoirs du juge des référés : impossibilité de se substituer à l'autorité administrative pour réquisitionner des grévistes ou interdire la mise en place de barrages routiers (deux espèces).

Première espèce :
COUR DE CASSATION (Ch. Soc.)
25 février 2003

**Syndicat CFDT Santé Sociaux de la Haute-Garonne
contre Association MAPAD de la Cépière**

Sur le moyen unique :

Vu l'article 7 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, ensemble l'article 809 du nouveau Code de procédure civile ;

Attendu qu'une partie du personnel de l'Association MAPAD de la Cépière, qui gère un établissement accueillant des personnes âgées dépendantes, après échec de négociations sur diverses revendications salariales, a engagé un mouvement de grève à partir du 5 juillet 2000 ; que, par ordonnance du 10 juillet 2000, le président du Tribunal de grande instance saisi en référé a ordonné à l'association employeur de cesser de recourir à des salariés sous contrat de travail à durée déterminée ou en intérim pour assurer le remplacement du personnel gréviste ainsi qu'à diverses personnes, salariées de l'établissement, nommément

(1) AJDA, 28/2003, p. 1493. L'arrêt sera publié au recueil Lebon.
(2) CE 11 juin 1958, Rec. 329; v. aussi CE 5 janvier 1973, *Paisnel*, Rec. 15.

(3) v. CE 16 juin 1982, *Époux Chereul*, Rec. T. 653; CE 29 juillet 1994, *Mme Litovsky*, Rec. T. 1004.

(4) CE 27 septembre 2000, RFDA, p. 1366.

(5) CE sect. 8 juin 1962, Rec. 182.

désignées, d'assurer un service dans les trois nuits à venir selon horaires fixés par l'employeur ;

Attendu que pour confirmer l'ordonnance du premier juge imposant à divers salariés grévistes de l'Association MAPAD d'assurer un service dans les trois nuits à venir selon horaires fixés par l'employeur, alors même qu'ils étaient en grève, l'arrêt attaqué retient que cette mesure était nécessaire pour prévenir un dommage imminent ;

Qu'en statuant ainsi, alors que les pouvoirs attribués au juge des référés en matière de dommage imminent consécutif à l'exercice du droit de grève ne comportent pas celui de décider la réquisition de salariés grévistes, la Cour d'appel a violé les textes susvisés ;

Et attendu qu'en application de l'article 627, alinéa 1^{er}, du nouveau Code de procédure civile, la cassation doit être prononcée sans renvoi, dès lors qu'elle n'implique pas qu'il soit à nouveau statué sur le fond ;

PAR CES MOTIFS :

Casse et annule, dans toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 26 janvier 2001, entre les parties, par la Cour d'appel de Toulouse ;

Dit n'y avoir lieu à renvoi.

(MM. Sargos, prés. - Coeuret, rapp. - Lyon-Caen, av. gén. - SCP Masse-Dessen et Thouvenin, M^e Copper-Royer, av.)

Deuxième espèce :

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE TOULOUSE

(Référé)

4 juin 2003

Chambre de Commerce et d'Industrie de Toulouse et autres contre Union Départementale CGT et autres

Faits, procédure et prétentions :

Par acte du 3 juin 2003 les organisations professionnelles désignées en en-tête ont fait assigner devant le juge des référés en procédure d'urgence les syndicats de salariés pris comme défenseurs pour qu'il soit constaté que les barrages que ceux-ci ont projetés et organisés sur les axes routiers de l'agglomération toulousaine pour le 5 juin 2003 constituent un dommage imminent qu'il est nécessaire de prévenir, et en conséquence faire interdire cette manifestation sous peine d'une astreinte de 15 000 € par infraction constatée.

Elles demandent en outre de commettre des huissiers de justice avec mission de constater les barrages éventuels sur tous les axes de circulation, la présence de signes distinctifs des syndicats assignés, et de se faire communiquer l'identité de toute personne participant aux dits barrages, d'en dresser constat et le cas échéant d'annexer toutes photographies à ces actes.

Elles réclament enfin 3 000 € en application du nouveau Code de procédure civile.

Elles se fondent essentiellement sur l'article 4 de la déclaration des droits de l'homme et 66 de la Constitution garantissant la liberté d'aller et de venir, ce qui donne compétence au juge de l'ordre judiciaire, et sur les dispositions de l'article 809 du nouveau Code de procédure civile qui permet de prévenir un dommage imminent.

L'Union départementale CGT et l'Union départementale UNSA opposent l'irrecevabilité de la demande qui ne peut entrer selon elles dans leur objet ou leur mission, s'agissant de faire respecter des libertés publiques fondamentales, et alors que les mesures requises sont de nature à porter atteinte au droit de réunion, de grève ou de manifestation et au droit à l'image de chacun.

Elles soulèvent aussi l'exception d'incompétence dès lors qu'il est demandé d'interdire l'usage du domaine public de l'Etat.

Elles réclament chacune 1 500 € sur le fondement de l'article 700 du nouveau Code de procédure civile.

L'Union départementale CFDT et la FSU soulèvent l'incompétence du juge saisi et subsidiairement concluent au rejet de la demande.

Elles réclament à chaque demandeur la somme de 1 000 € au titre de l'article 700 du nouveau Code de procédure civile.

Elles soutiennent que le dommage invoqué affectant la voie publique, seules les autorités administratives ont le pouvoir de faire maintenir l'ordre public.

Elles font valoir sur le subsidiaire que le dommage imminent ne peut être invoqué alors qu'aucune situation caractérisant sa possible survenance n'est établie, le référé ne se fondant que sur une rumeur transmise par la presse et revêtant donc un caractère purement éventuel.

Elles indiquent enfin que la liberté qu'exercent les organisations syndicales vaut autant que celle défendue par les demandeurs, et ne peut s'exercer autrement en l'état d'un déficit de dialogue social qui pourtant s'impose.

L'Union départementale FO conclut au débouté de la demande et réclame 3 000 € en application de l'article 700 du nouveau Code de procédure civile.

Elle rappelle que la manifestation annoncée par la presse se situe dans le cadre de mouvements sociaux s'organisant sur la voie publique d'une manière parfaitement légale, de sorte que le juge des référés ne peut retenir le dommage imminent invoqué qui n'est que l'expression d'une liberté publique dans l'exercice de laquelle, il ne saurait intervenir sans excéder ses pouvoirs, le trouble ou le dommage dont se plaignent les demandeurs n'étant que la conséquence naturelle de l'exercice de cette liberté.

Sur quoi, le juge des référés :

Vu l'article 809 al. 1 du nouveau Code de procédure civile ;

Attendu que s'il est certain que les organisations demanderessees n'ont pas qualité pour faire respecter la liberté de circulation de l'ensemble de la population susceptible de se déplacer vers Toulouse le 5 juin 2003, en revanche leur demande est recevable et relève de la compétence du juge des référés s'il s'agit de faire cesser un trouble manifestement illicite ou de prévenir un dommage imminent qu'elles subissent personnellement ; qu'ayant précisé au cours des débats qu'elles entendaient ainsi défendre les intérêts de ceux qu'elles représentent elles justifient en cela la compétence du juge saisi et la recevabilité de la demande, permettant ainsi au juge de se prononcer sur le mérite des prétentions émises ;

Attendu que le juge des référés ne peut faire cesser un trouble prétendu illicite que si ce dommage existe réellement et se trouve déjà caractérisé et constitué au moment même où le juge statue ; qu'en effet on ne peut faire cesser que ce qui existe ;

Or attendu qu'en se référant à un trouble qu'ils subiraient par des actions de protestation qui ne sont pas encore mises en œuvre les demandeurs invoquent nécessairement une situation future et éventuelle qui ne peut donc être constitutive du trouble dont ils se plaignent qui ne pourrait être que commerciale et qui doit être justifiée en tant que telle ; qu'en outre, il faudrait encore que son illicéité soit manifeste ce qui ne peut être constaté puisque l'on ignore actuellement si la manifestation annoncée dont les modalités réelles sont imprécises ira au-delà de ce qui est permis dans l'exercice de la liberté des manifestations sur la voie publique ; qu'au demeurant les demandeurs ont indiqué au cours des débats qu'ils n'insistaient pas sur ce moyen de droit ;

Attendu que pour ordonner les mesures propres à faire cesser un dommage imminent le juge des référés doit retenir le caractère dommageable de l'action annoncée, son imminence, et constater qu'ont été épuisées toutes voies de droit préalable à sa saisine ;

Or attendu qu'à supposer l'imminence d'un dommage que subiraient les demandeurs par un blocus effectivement mis en place si cela advenait, les mesures qui pourraient être prises

pour le prévenir relèvent manifestement et exclusivement du pouvoir de police administrative responsable de l'ordre public dans le cadre duquel s'organise la liberté de manifestation ; que l'action dénoncée, à supposer encore qu'elle aille au-delà de l'occupation de la voie publique dans ce cadre légal qui n'exclut pas l'interruption de l'exercice de la liberté d'aller et de venir, ne pourrait alors s'analyser que comme étant constitutive d'infractions pénales prévues et réprimées par le Code de la route que seule l'autorité administrative de police peut constater et faire cesser par le déploiement des mesures qui sont de droit à sa disposition ;

Attendu que le juge des référés ne peut donc pas ordonner les constatations et interdictions requises en se substituant ainsi nécessairement à l'autorité qui a à cette fin reçu tous les pouvoirs nécessaires, et alors encore que seule cette autorité administrative est habilitée dans les conditions prévues par le Code de procédure pénale pour contrôler l'identité des personnes se trouvant sur la voie publique ;

Attendu que les conditions ne sont donc pas remplies en l'espèce pour qu'il y ait référé ;

PAR CES MOTIFS :

Se déclarant compétent, rejette l'exception d'irrecevabilité mais dit la demande injustifiée ;

Dit n'y avoir lieu à référé ;

Condamne les demandeurs aux dépens ; les condamne *in solidum* à payer à chacune des organisations qu'ils ont appelées la somme de 1 000 € en application de l'article 700 du nouveau Code de procédure civile.

(M. Dardé, prés. - Mes Igleis, Darribère, SCP Sabatte Broom, SCP Lacoste Axisa, av.)

NOTE. – La première espèce objet de l'arrêt du 25 février 2003 concerne le maintien dans l'entreprise d'une activité minimum destinée à assurer la sécurité des personnes au cours d'une grève.

La question soulevée est celle de savoir qui est compétent pour instaurer un tel service en privant certains salariés de l'exercice du droit de grève.

A cet égard, il faut tout d'abord reconnaître que dans la plupart des cas le service de sécurité sera organisé par les grévistes eux-mêmes de leur propre mouvement ou dans le cadre d'accords avec l'employeur intervenant de façon permanente ou au coup par coup.

Le problème peut se poser cependant en l'absence d'initiatives de cette nature. La jurisprudence a reconnu en ce cas à l'employeur la possibilité, dans le cadre de son pouvoir de direction, d'imposer à certains de ses salariés l'obligation de rester présents dans un but de sécurité, lors d'une grève (1). Sans doute l'intéressé peut-il refuser d'obéir aux ordres de l'employeur et commettre ainsi une faute qui risquera d'être qualifiée de lourde, justifiant un éventuel licenciement. Mais cette conséquence disparaîtra

si les mesures de sécurité imposées sont excessives et aboutissent par leur étendue et leur nature à une limitation abusive du droit de grève (2). Sur ce point la jurisprudence de la Cour de cassation rejoint celle du Conseil d'Etat en matière de licéité des clauses d'un règlement intérieur. Selon la Haute Assemblée, le règlement intérieur ne pouvant régler l'exercice du droit de grève, seules les dispositions ayant pour objet d'assurer la sécurité sont susceptibles de comporter des répercussions sur cet exercice (3).

Le législateur est venu par la loi du 31 décembre 1991 à conforter cette jurisprudence en insérant à l'article L. 122-34 du Code du travail, qui définit le contenu du règlement intérieur, un membre de phrase précisant que ce document peut fixer « les conditions dans lesquelles les salariés peuvent être appelés à participer, à la demande de l'employeur, au rétablissement des conditions de travail protectrices de la sécurité et de la santé des salariés dès lors qu'elles apparaîtraient compromises » (4). Ce pouvoir accordé à l'employeur reste évidemment contenu dans les limites édictées par l'article L. 122-35, les mesures prises ne pouvaient apporter au droit de grève « des restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir et proportionnées au but recherché ».

De telles limites sont en effet indispensables car, comme l'observe Jean-Emmanuel Ray, le risque est grand de voir l'employeur confondre le maintien de la sécurité avec le maintien de l'activité de l'entreprise (5).

Mais le juge peut-il suppléer l'employeur et obliger des salariés à ne pas cesser le travail pour des raisons de sécurité ?

Cette question est venue incidemment dans l'espèce qui a fait l'objet de l'arrêt du 25 février 2003. Elle n'était pas soulevée devant les juges du fond pour lesquels la réponse était affirmative. L'assignation en référé avait été délivrée à la demande d'un syndicat aux fins d'obtenir l'interdiction des procédés utilisés par l'employeur pour remplacer les grévistes : emploi de salariés sous contrat à durée déterminée ou d'intérimaires, ordre donné à divers membres du personnel d'assurer un service dans les trois nuits à venir selon un horaire fixé par lui (5 bis).

Satisfaction n'était donnée que partiellement à cette demande. Le président du Tribunal de grande instance de Toulouse interdisait, certes, le recours aux contrats à durée déterminée et à l'intérim, recours strictement interdit par les articles L. 122-3 et L. 124-2-3 du Code du travail. Mais s'agissant d'un établissement accueillant des personnes âgées dépendantes, il estimait qu'un service minimum devait être assuré auprès d'elles. Il maintenait les ordres donnés par l'employeur et imposait

(1) Cass. Soc. 14 juin 1958 Bull. Civ. V n° 741 - 19 juin 1952 Dr. Ouv. 1952 p. 352. Pour une réflexion d'ensemble, voir J.-E. Ray « Grève et sécurité des personnes », in Droit collectif du travail, Mélanges Sinay p. 151.

(2) Cass. Soc. 23 mai 1957 Bull. Civ. n° 425 - 1^{er} juillet 1985 Dr. Ouv. 1986 p. 411 ; CA Chambéry 26 février 2002 Dr. Ouv. 2002 p. 456 n. A. de Senga.

(3) Conseil d'Etat 6 juillet 1988 D. 1990 Somm. p. 134 - 12 novembre 1990 RJS 2/91 n° 174 - Cour administrative d'appel de Lyon 25 février 2003 Dr. Ouv. 2003 p. 439.

(4) Loi n° 91-1414 - Prévention des risques professionnels et

transposition des directives européennes relative à la santé et à la sécurité du travail. Pris à la lettre, le texte ainsi introduit à l'article L. 122-34 ne concerne donc que la sécurité des salariés de l'entreprise. Il peut sans doute être étendu aux tiers au centre du travail présent dans l'entreprise au moment de la grève (usagers, clients personnel des entreprises assurant la maintenance du matériel ou des installations...).

(5) J.-E. Ray, *Les pouvoirs de l'employeur à l'occasion de la grève*, Litec, p. 48 n° 38.

(5 bis) Cass. Soc. 17 juin 2003 à paraître au Dr. Ouv. avec les obs. de I. Meyrat.

aux salariés concernés d'assurer un service dans les conditions arrêtées par celui-ci.

La Cour d'appel saisie confirmait cette ordonnance mais, sur pourvoi du syndicat, la Cour de cassation a prononcé la cassation de l'arrêt d'appel. Elle le faisait au soutien d'un unique attendu de principe aux termes duquel : « *Les pouvoirs attribués au juge des référés en matière de dommage imminent consécutif à l'exercice du droit de grève ne comportent pas celui de décider la réquisition des salariés grévistes* ». Cette affirmation était renforcée par une cassation sans renvoi, l'application du principe étant si claire qu'il ne s'imposait pas qu'elle soit discutée à nouveau.

La décision ainsi intervenue bénéficiait d'un large écho dans les médias et provoquait de nombreux commentaires (6).

Ceux-ci marquaient en général leur étonnement de voir ignorer par la Cour de cassation l'urgence qu'il y aurait eu à ne pas voir s'interrompre les soins indispensables à des personnes âgées dépendantes en se demandant ce qui avait pu la conduire à adopter cette solution alors que l'application de dispositions de l'article 809 du nouveau Code de procédure civile paraissait aller d'elle-même.

Il semble que toute tentative d'interprétation des faits à la lumière de ces dispositions soit sans objet au regard du caractère impératif des termes de l'arrêt du 25 février 2003. Il n'appartient pas au juge, pas plus qu'à l'employeur, d'imposer un service minimum en cas de grève quel que soit le motif de son instauration.

Un auteur propose une explication tirée de la notion de « mesures conservatoires » ordonnées par le juge des référés en cas d'urgence (7). La réquisition, c'est-à-dire l'obligation de continuer le travail, lui paraît en effet une mesure beaucoup trop restrictive « *pour y voir une mesure conservatoire* ».

Effectivement, elle comporte une atteinte à l'autonomie de la volonté qui s'ajoute à celle portée à l'exercice du droit de grève, droit individuel, dont la mise en œuvre appartient au propre à chaque salarié. Les autres interventions du juge des référés en cas de grève (expulsion des occupants, interdiction des obstacles à la liberté du travail) ne sont évidemment pas de même nature car elles n'ont pas cette conséquence.

La protection du droit de grève a donc été le mobile essentiel de la Cour de cassation. Le visa de l'article 7 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, comme la cassation sans renvoi, sont éclairants à cet égard.

Bien qu'elle ne l'ait pas mentionné, on peut penser qu'un autre motif a inspiré la Cour de cassation : le principe de la séparation des autorités juridictionnelles et administratives. Ce principe qui est généralement connu comme justification de l'existence de la juridiction

administrative peut avoir d'autres applications comme celle d'interdire au juge de se substituer à l'autorité administrative dans les domaines qui sont de la compétence de cette dernière.

En l'occurrence, la réquisition des personnes, mesure de police justifiée par l'intérêt général qui s'attache à la préservation de leur sécurité, est un pouvoir reconnu aux préfets sur le fondement de la loi du 11 juillet 1938 (JO 18 juillet 1938) complété par l'ordonnance n° 59.63 du 6 janvier 1959 (JO 8 janvier 1959) et le décret n° 62.387 du 26 mars 1962 (JO 4 avril 1962) (v. toutefois ci-après note sous TA Orléans à propos de l'utilisation d'un autre texte : l'article L. 2215.1 du Code général des collectivités territoriales).

Ainsi, dans les entreprises, l'organisation d'un service de sécurité obligatoire en cas de grève n'appartient ni à l'employeur, ni au juge des référés mais à l'autorité préfectorale sous le contrôle du juge administratif (8).

Cette leçon de l'arrêt du 25 février 2003 a bien été comprise par le Tribunal de grande instance de Toulouse qui dans l'affaire, objet de la seconde espèce, a fait également application du principe de la séparation des autorités judiciaires et administratives (9).

Certes les faits étaient différents mais concernaient aussi un mouvement social collectif. A l'occasion de la journée nationale d'action du 5 juin 2003, les unions départementales des différents syndicats avaient annoncé l'installation possible par les grévistes de barrages sur les axes routiers de la région toulousaine. La Chambre de commerce et d'industrie et diverses organisations professionnelles dont la section locale du MEDEF sollicitaient le juge des référés l'interdiction de ce mode d'action.

Ces faits concernaient moins en l'occurrence l'exercice du droit de grève que la liberté de manifestation sur la voie publique. Après avoir souligné qu'il ne s'agissait que d'un trouble éventuel générateur d'un préjudice de ce fait encore inexistant, le juge des référés indiquait dans son ordonnance du 25 juin 2003 que dans l'ignorance des circonstances dans lesquelles il se produirait, il était difficile de se prononcer sur un caractère illicite ou non.

De toute façon, les mesures qui pourraient être prises pour prévenir d'éventuels dommages « *relèvent manifestement et exclusivement au pouvoir de police administratif responsable de l'ordre public* » et de conclure « *que le juge des référés ne peut donc pas ordonner les interdictions et constatations requises en se substituant à l'autorité qui a à cette fin reçu tous les pouvoirs nécessaires* » explicite les raisons qui ont provoqué l'arrêt du 25 février 2003. Elles ne doivent pas être recherchées au travers d'une exigence de l'article 809 du nouveau Code de procédure civile, elles correspondent au souci de la Cour de cassation d'empêcher une confusion des pouvoirs.

Francis Saramito

(6) En particulier :

- Gérard Couturier « La réquisition des grévistes pour raisons de sécurité » - Le Monde initiative, avril 2003 ;
- Bernard Bossu « Droit de grève et protection de la santé et de la sécurité des personnes » - Dalloz 2003 n° 29, p. 1925 ;
- Christophe Radé « Le juge des référés et la réquisition des grévistes » - Droit Social, juin 2003 p. 621.

(7) Bernard Bossu, *op. cit.* ci-dessus.

(8) Rapprocher la conclusion de Gérard Couturier, *op. cit.* ci-dessus.

(9) Dans le même sens : Tribunal de grande instance de Tours (Réf.) 5 nov. 2003, *Clinique du Parc* à propos d'une grève de sages-femmes, sur cette affaire voir page suivante.