

GRÈVE – Service minimum – Réquisition préfectorale – Exercice – Condition – Urgence
–Proportionnalité aux nécessités de l'ordre public.

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE BORDEAUX (1^{re} chambre) 1^{er} juin 2006

Fédération de la santé et de l'action sociale

Considérant que la Fédération de la santé et de l'action sociale interjette appel du jugement, en date du 14 novembre 2002, par lequel le Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet de la Réunion en date du 21 septembre 2001 portant réquisition de certaines catégories de personnels à compter du 21 septembre 2001 à la clinique Sainte-Clotilde ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 : « *La fourniture des prestations de*

biens et de services, nécessaires pour assurer les besoins du pays dans les cas prévus par la loi, peut être obtenue soit par accord amiable, soit par réquisition dans les conditions fixées par le titre II de la loi du 11 juillet 1938, modifié et complété conformément aux dispositions ci-après » ; qu'aux termes de l'article 2 de ce même texte : « *Sous réserve des conventions internationales, sur toute l'étendue du territoire national et dans les eaux territoriales, peuvent être requis, pour les besoins du pays, les services des entreprises et des personnes, ainsi que la propriété ou l'usage de tous les biens, à*

l'exception de la propriété des immeubles par nature dont l'acquisition ne peut être réalisée que par voie de cession amiable ou d'expropriation (...) » ; que, si en vertu des dispositions combinées de ces articles et de celles de l'article 7 du décret n° 62-367 du 26 mars 1962 le préfet de la Réunion disposait du droit de réquisition des personnes dans ce département y compris des personnels appartenant à des entreprises privées chargées d'assurer le service public de santé, il ne pouvait toutefois prendre que les mesures imposées par l'urgence et proportionnées aux nécessités de l'ordre public, au nombre desquelles figurent les impératifs de santé publique ;

Considérant qu'en raison d'un mouvement de grève des personnels de santé de la clinique Sainte-Clotilde prévu pour le 20 septembre 2001, le directeur de cet établissement a mis en place un service minimum de sécurité pour la durée de la grève, soit entre 10 heures et 14 heures ; qu'après l'échec des négociations entre les salariés et la direction de la clinique, ce mouvement s'est transformé en grève illimitée ; que, si le ministre de la santé fait valoir que la prise en charge d'un nombre important de patients nécessitant une hémodialyse régulière n'était plus assurée dans des conditions de sécurité satisfaisantes à compter du 21 septembre 2001, la fédération requérante soutient sans être contredite qu'un service

minimum était assuré dans l'établissement et que le préfet de la Réunion avait réquisitionné un effectif supérieur à l'effectif habituel ; qu'ainsi, dès lors qu'il n'est établi ni que le service minimum mis en place était insuffisant ni que le personnel réquisitionné était indispensable, la mesure de réquisition prise par le préfet ne peut être regardée comme étant imposée par l'urgence et proportionnée aux nécessités de l'ordre public ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Fédération de la santé et de l'action sociale est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion a rejeté sa demande dirigée contre l'arrêté du préfet de la Réunion en date du 21 septembre 2001 ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 300 euros au titre des frais exposés par la Fédération de la santé et de l'action sociale et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion en date du 14 novembre 2002 et l'arrêté du préfet de la Réunion en date du 21 septembre 2001 sont annulés.

(Mme Hardy, rapp. - M. Chemin, comm.ouv.)

Note.

Les mesures de réquisition de personnels prises par les préfets sont sans doute peu fréquentes. En tout cas, elles n'ont donné lieu qu'à de très rares décisions de justice. Au moment où le préfet de la Réunion a décidé de réquisitionner une partie du personnel gréviste de la clinique Sainte-Clotilde afin d'assurer un service minimum pour la continuité de soins de dialyse (septembre 2001), le droit de réquisition trouvait son fondement dans les dispositions de l'ordonnance du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et services et de l'article 7 du décret du 26 mars 1962 pris pour son application. Depuis une loi du 18 mars 2003, il est expressément prévu à l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales au titre des pouvoirs de police générale même si on peut encore douter de son application dans le champ des relations de travail (sur cette loi, v. A. de Senga, obs. sous TA Orléans 25 nov. 2003, Dr. Ouv. 2003 p. 537; add. J.M. Stahl, concl. sous arrêt *Aguillon* du 9 décembre 2003 : "le cas des cliniques privées nous paraît toutefois particulier. Est alors en cause la santé publique qui nous paraît pouvoir être regardée comme touchant à la fois à la sécurité des patients et à la salubrité publique. Il nous semble, au prix d'un certain effort, qu'il peut y avoir à cet égard un cas d'urgence avéré, matière pour une intervention du préfet au titre de la police administrative générale", Dr. Soc. 2004 p. 172, spec. p. 174). Mais ce nouveau texte ne semble pas modifier de façon importante le régime de cette mesure d'exception.

S'agissant d'une mesure de police qui porte atteinte à une liberté fondamentale, en l'occurrence l'exercice du droit de grève, elle doit être strictement justifiée par les circonstances. Un arrêt récent du Conseil d'Etat rendu dans une affaire assez proche de celle soumise à la Cour de Bordeaux (CE, 9 décembre 2003, Mme *Aguillon* et autres, Rec. p. 497, Dr. Ouv. 2004 p. 184 n. M. Panigel-Nennouche) précise que les mesures que prend le préfet doivent être "imposées par l'urgence" et "proportionnées aux nécessités de l'ordre public, au nombre desquelles figurent les impératifs de santé publique". Il s'agit là d'une application du contrôle de proportionnalité inauguré par le célèbre arrêt *Benjamin* (CE 19 mai 1933, Rec. p. 541, *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 14^e éd. n° 48).

En l'espèce, sans faire expressément porter la charge de la preuve sur l'administration, la Cour a estimé que les pièces du dossier ne permettaient pas d'établir que la mesure prise par le préfet était justifiée, ni dans son principe, ni dans son ampleur. En effet, des mesures avaient été prises par la direction de la clinique pour assurer un service minimum et le ministre de la Santé ne justifiait pas de leur insuffisance.

Cet arrêt a le mérite de rappeler le caractère de mesure d'exception, des réquisitions préfectorales de personnel. En annulant cinq ans après la décision du préfet de la Réunion, il n'apporte à la Fédération regroupant les salariés en grève qu'une satisfaction morale. Pour plus d'efficacité, le syndicat réunionnais aurait pu avoir recours à la procédure du référé liberté afin d'obtenir dans les quarante-huit heures la suspension de cette réquisition non justifiée par l'urgence et non proportionnée aux nécessités de l'ordre public (article L. 521-2 du Code de justice administrative). C'est d'ailleurs dans le cadre de la procédure référé-liberté qu'a été rendu l'arrêt *Mme Aguillon* précité (v. l'étude de référence de M. Panigel-Nennouche "Le juge administratif de l'urgence", Dr. Ouv. 2004 p. 256).