

GREVE – Contraintes de sécurité – Respect – Ediction d'un service minimum par l'employeur (non) – Compétence de l'administration.

COUR D'APPEL D'AIX EN PROVENCE (1^{re} Chambre civile) 17 juin 2008
Société Lyondell Chimie France contre CGT Lyondell Chimie France et a.

FAITS ET PROCEDURE : (...)

SUR CE :

Sur la genèse du litige :

La société Lyondell Chimie France est une entreprise ayant pour activité la fabrication de produits chimiques et la pétrochimie sur le site de Fos-sur-Mer. Elle relève de la classification II catégorie 2 soit « établissements à hauts risques ». Elle emploie 350 salariés environ.

A compter du 5 avril 2005, alors que l'usine était arrêtée en raison de travaux d'entretien mais que le redémarrage de la production était programmé pour ce même jour, un conflit collectif a été entamé à l'initiative de plusieurs syndicats, suivi par près de 90 % de l'effectif de production.

Dans un premier temps, des accords dits « protocoles de réquisition du personnel », d'une durée d'une journée reconductible, ont été signés entre la direction et les syndicats pour assurer le maintien en sécurité des installations. Le dernier expirait le samedi 9 avril à 16 heures alors que de nouveaux pourparlers devaient débiter à 14 heures.

En l'absence de toute avancée des négociations, les syndicats ont refusé de conclure un nouveau protocole. Le directeur a alors fait notifier par voie d'huissier à plusieurs salariés grévistes des « ordres de réquisition », émanant du directeur des ressources humaines, pour la durée du week-end et jusqu'au 13 avril 2005, ainsi libellés : « Vous êtes titulaire du poste et certifié dans cette fonction. En conséquence, nous faisons appel à votre conscience professionnelle pour venir prendre votre poste aux dates et heures mentionnées ci dessus. Ces heures de réquisition vous seront rémunérées comme du temps de travail. Vous pourrez continuer à vous déclarer gréviste mais devez exécuter la présente réquisition sous peine de vous exposer à des poursuites pour faute lourde. Il est rappelé que la faute lourde est applicable même en cas de suspension du contrat de travail ».

Le syndicat CGT Lyondell Chimie France et la fédération Nationale des Industries chimiques CGT ont fait assigner la société Lyondell Chimie France pour qu'il soit constaté que

ces réquisitions étaient illégales et que celle-ci soit condamnée à leur verser la somme de 1 euro chacun à titre de dommages et intérêts.

Le premier juge a fait droit à leur demande, ordonnant en outre l'affichage du jugement dans les locaux de l'entreprise.

Devant la cour, la société Lyondell Chimie France n'a pas repris le moyen tiré de l'irrecevabilité de l'action. Le jugement sera immédiatement confirmé en ce qu'il l'en a déboutée.

Sur le caractère illégal des réquisitions :

Le premier juge a parfaitement mis en évidence le fait qu'aucun texte n'autorise un employeur à recourir à la réquisition de ses salariés, un tel pouvoir n'appartenant qu'au préfet en sa qualité de délégataire de l'Etat et ce, dans des conditions très restrictives.

L'un des arguments avancés par la société Lyondell Chimie France pour justifier de la nécessité pour elle de faire usage d'une telle mesure est de soutenir qu'avisés de la situation, les services de la Préfecture n'ont fourni aucune réponse à sa demande. Elle verse en ce sens la télécopie qu'elle leur a adressée dès le 7 avril 2005. Cependant, de sa lecture, il ressort qu'à cette date, elle envisageait déjà de recourir à des réquisitions unilatérales du personnel dans l'hypothèse où les organisations syndicales ne donneraient plus leur accord aux « protocoles de réquisition du personnel » et sollicitait avant tout la position du Préfet sur une telle pratique.

Ce courrier, outre qu'il n'établit nullement que la société Lyondell Chimie France a fait appel en vain au Préfet pour qu'il utilise son droit de réquisition, met à néant son argumentation principale selon laquelle le refus des syndicats de poursuivre le système des réquisitions d'accord, manifesté le 9 avril 2005, en début d'après-midi, caractérisait un abus du droit de grève constitutif d'un cas de force majeure rendant nécessaire le recours à des mesures de réquisitions individuelles pour assurer le maintien en sécurité du site.

Il apparaît tout au contraire que deux jours avant cette date, la société Lyondell Chimie France avait déjà anticipé le fait qu'en l'absence de toute avancée notable dans les négociations, les syndicats refuseraient de poursuivre la même politique de concertation, étant ajouté que le simple

fait que ceux-ci ne donnent plus leur accord à la réquisition du personnel ne peut suffire à caractériser le caractère abusif d'une grève que d'ailleurs, elle n'a pas songé à faire sanctionner à cette date par la voie judiciaire. Il lui appartenait donc de rechercher tout autre moyen d'assurer la sécurité de ses installations par exemple par la fermeture du site.

De l'ensemble de ces éléments, il ressort qu'aucune circonstance particulière ne pouvait autoriser le recours à des mesures de réquisitions individuelles des salariés grévistes qui constituent des mesures tout à la fois illégales et attentatoires au droit de grève reconnu constitutionnellement et qui doivent, à ce titre, donner lieu à réparation, même symbolique.

Ainsi, il apparaît que c'est à juste titre et par des motifs particulièrement pertinents qui seront adoptés par la cour que le premier juge a pu condamner la société Lyondell Chimie France à verser à chacun des intimés la somme de 1 euro à titre de dommages et intérêts, sans qu'il apparaisse opportun d'augmenter celle-ci.

Il convient également d'enjoindre, à titre de dommages et intérêts complémentaires, à la société Lyondell Chimie France de procéder à l'affichage de la présente décision dans les locaux de l'entreprise pendant une période continue de trente jours et, ce à peine d'une astreinte de 100 euros par jour de retard passé un délai de dix jours après sa signification, sans qu'il y ait lieu de se déclarer compétent pour la liquidation de cette astreinte.

Corrélativement, le syndicat CGT Lyondell Chimie France sera autorisé à procéder lui-même à l'affichage de cette

décision sur les panneaux d'informations syndicales institués par les dispositions de l'article 412-8 du Code du travail.

Il convient d'allouer au syndicat CGT Lyondell Chimie France et à la Fédération Nationale des Industries chimiques CGT la somme globale de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article 700 du Code de procédure civile.

La société Lyondell Chimie France qui succombe supportera les entiers dépens.

PAR CES MOTIFS :

Au fond,

Confirme le jugement du 5 juillet 2007 en toutes ses dispositions,

Y ajoutant,

Enjoint à la société Lyondell Chimie France d'avoir à afficher le présent arrêt dans les locaux de l'entreprise pendant une période continue de 30 jours et, ce à peine d'une astreinte de 100 euros par jour de retard, passé un délai de 10 jours après sa signification,

Autorise le syndicat CGT Lyondell Chimie France à procéder lui-même à l'affichage de cet arrêt sur les panneaux d'informations syndicales institués par les dispositions de l'article 412-8 du Code du travail,

Condamne la société Lyondell Chimie France à verser au syndicat CGT Lyondell Chimie France et à la Fédération nationale des industries chimiques CGT la somme globale de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article 700 du Code de procédure civile.

(M. Lambrey, prés. - M^{es} Sion, Ferraro, av.)

Note.

Genèse du litige

Les faits ayant conduit à cette décision et le jugement rendu en première instance ont déjà donné lieu à un commentaire dans la présente revue (1). Il en sera rappelé les grandes lignes.

Le site de Fos-sur-Mer d'une société de pétrochimie, soumise à la classification Seveso II, connaît un conflit collectif mobilisant 90% de l'effectif de production. Des accords dits « protocoles de réquisition du personnel » d'une durée d'une journée reconductible, ont été signés entre la direction et les organisations syndicales pour assurer le maintien en sécurité des installations.

À l'expiration du dernier de ces protocoles et en l'absence d'avancée des négociations, les syndicats ont refusé de signer un nouveau protocole. La direction a alors notifié par voie d'huissier, à plusieurs salariés grévistes, des « ordres de réquisitions » en appelant à leur « conscience professionnelle »... « sous peine de (...) poursuites pour faute lourde ».

Le syndicat CGT de l'entreprise et la Fédération ont saisi le tribunal de grande instance, au fond (2), pour faire juger que les réquisitions étaient illégales et obtenir une indemnisation symbolique.

Le Tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence a fait droit à leur demande jugeant que « l'employeur n'a pas le pouvoir de réquisitionner les salariés fût-ce lorsque la sécurité des installations et des personnels non grévistes lui paraît devoir le justifier ».

La décision de la Cour d'appel

La Cour d'appel d'Aix-en-Provence confirme cette position dans un arrêt du 17 juin 2008 (reproduit ci-dessus).

En appel, deux arguments ont été avancés par la société pour justifier ses réquisitions unilatérales : le Préfet n'aurait pas répondu à sa demande de réquisition et le refus des organisations syndicales de reconduire les « protocoles de réquisition » caractériserait un abus du droit de grève.

(1) TGI Aix-en-Provence 5 juil. 2007 Dr. Ouv. 2008 p. 29, note A. de Senga.

(2) Une action en référé à bref délai était envisageable. En l'espèce le conflit ayant pris fin rapidement, les demandeurs ont choisi une action au fond pour faire juger la question de principe.

En premier lieu, la société soutenait que le Préfet, avisé de la situation n'avait fourni aucune réponse à sa demande. La Cour d'appel d'Aix écarte cet argument en constatant que dans la télécopie adressée à la préfecture, la société envisageait déjà de recourir à des réquisitions unilatérales dans l'hypothèse où les organisations syndicales ne donneraient pas leur accord aux « *protocoles de réquisition du personnel* » et sollicitait avant tout la position du Préfet sur une telle pratique.

S'agissant du deuxième argument, la Cour d'appel l'a très logiquement écarté en jugeant que le simple refus de signer ces protocoles ne pouvait pas caractériser un abus du droit de grève, que la société n'avait d'ailleurs pas cherché à faire judiciairement sanctionner (3).

Et la Cour d'appel de déduire que « *de l'ensemble de ces éléments il ressort qu'aucune circonstance particulière ne pouvait autoriser le recours à des mesures de réquisitions individuelles des salariés grévistes* ».

Une interprétation rapide de cette décision conduirait à penser que l'existence de « *circonstances particulières* » pourrait justifier le recours à des réquisitions unilatérales mais qu'en l'espèce la société ne les avait pas caractérisées. En aurait-il été ainsi si elle avait justifié d'une véritable demande de réquisition préfectorale restée sans réponse ou d'une réponse négative ?

Telle ne nous semble pas être la solution dégagée par l'arrêt.

En effet, reprenant la motivation des premiers juges, la Cour d'appel d'Aix-en-Provence pose en visa de sa décision « *qu'aucun texte n'autorise un employeur à recourir à la réquisition de ses salariés, un tel pouvoir n'appartenant qu'au Préfet en sa qualité de délégué de l'Etat et ce, dans des conditions très restrictives* ».

Elle rappelle également que les réquisitions individuelles constituent des mesures tout à la fois illégales et attentatoires au droit de grève constitutionnellement reconnu.

La Cour de cassation a déjà prohibé la réquisition judiciaire en décidant que les pouvoirs attribués au juge des référés en matière de dommage imminent consécutif à l'exercice du droit de grève, ne comportait pas celui de décider la réquisition de salariés grévistes (4).

Le caractère ferme et général de la motivation de l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence doit être approuvé ; elle ne laisse place à aucune autre possibilité de réquisition : s'il ne veut pas négocier avec les grévistes tant sur leurs revendications que sur la mise en place d'un service minimum, l'employeur n'a pas d'autre choix que de s'adresser au Préfet (5).

L'intervention du Préfet, très encadrée par le juge administratif

Cette prérogative préfectorale résulte de l'article L 2215-1 du Code général des collectivités territoriales dont le §4 prévoit que : « *En cas d'urgence, lorsque l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont disposent le Préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien et service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin* ».

Ce texte, introduit par la loi pour la sécurité intérieure (LOSI) du 18 mars 2003, a été présenté comme destiné à répondre aux situations d'urgence « *telles que catastrophe naturelles, catastrophes industrielles, risques sanitaires, urgences sociales* » (6).

Sa mobilisation pour la réquisition de salariés grévistes, en particulier dans une entreprise privée n'est pas pour autant aisée ; il faut qu'il y ait une atteinte à l'ordre public (7).

Le Préfet peut être prompt à répondre aux sollicitations de l'employeur, d'autant qu'il statue généralement, sur les seules éléments fournis par celui-ci ou par les services déconcentrés de l'Etat (8).

(3) Quand bien même elle l'aurait fait, l'abus du droit de grève pourrait donner lieu à une action en responsabilité mais ne pourrait pas justifier la réquisition unilatérale.

(4) Cass. soc. 25 février 2003, Dr. soc. 2003 p. 624, Dr. Ouv. 2003 p. 533 n. F. Saramito ; Ch. Radé, *Le juge des référés et la réquisition des grévistes*, Dr. soc. 2003 p. 621

(5) En cas de carence fautive de l'autorité administrative, l'employeur pourrait envisager une action en responsabilité contre l'Etat.

(6) Selon le ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Sarkozy - Débats de l'AN, cités par A. de Senga, Dr. Ouv. 2003, p. 537

(7) Ce texte a principalement été utilisé dans le secteur de la santé.

(8) Par exemple de la DDASS. A cet égard, l'intervention du juge (judiciaire) des référés aurait au moins l'avantage d'une procédure contradictoire.

C'est alors le juge administratif qui devient le garant du libre exercice du droit de grève. Cette garantie est assurée à la fois par la rapidité de la procédure et par le contrôle très étroit auquel invite le Conseil d'Etat.

L'arrêté préfectoral de réquisition peut faire l'objet d'un référé liberté, prévu par l'article L 521-2 du Code de justice administrative (9), obligeant le juge des référés à rendre une ordonnance dans un délai de quarante-huit heures (10).

Sur le fond, le Conseil d'Etat a fort heureusement strictement encadré l'usage des réquisitions préfectorales. Par une décision particulièrement didactique du 9 décembre 2003, il a suspendu un arrêté préfectoral de réquisition visant le personnel gréviste d'une clinique privée.

Selon la motivation de la décision : « *en prescrivant une telle mesure générale, sans envisager le redéploiement d'activités vers d'autres établissements de santé ou le fonctionnement réduit du service, et sans rechercher si les besoins essentiels de la population ne pouvaient être autrement satisfaits compte tenu des capacités sanitaires du département le préfet a commis une erreur de droit* » (11).

Il est ainsi rappelé que les atteintes à un droit constitutionnellement reconnu doivent être très exceptionnelles et constituer la voie ultime. Et, l'autorité de police générale doit rechercher une exacte proportion entre l'intensité du trouble ressenti et la contrainte qu'elle imposera en vue du rétablissement de l'ordre (12).

Et, il appartient au juge de vérifier que les restrictions apportées au droit de grève ne sont pas générales et concernent bien des emplois indispensables au rétablissement de l'ordre public.

Comme le relève le Commissaire du gouvernement dans l'instance ayant conduit à l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 décembre 2003, « *il faut encore déterminer si (...) les mesures décidées par le Préfet n'excèdent pas ce qui est strictement nécessaire à la préservation de l'ordre public* ». De sorte qu' « *il importe, dans tous les cas, que l'atteinte portée au droit de grève soit limitée, et même qu'elle soit la plus limitée possible* » (13).

Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix en Provence, l'entreprise avait une activité dangereuse, soumise à la classification Seveso II qui pouvait certes justifier des mesures de sécurité mais qui ne mettait pas nécessairement en cause l'ordre public (14). C'est d'ailleurs ce que lui rappelle la Cour : « *il lui appartenait donc de rechercher tout autre moyen d'assurer la sécurité de ses installations par exemple par la fermeture du site* ».

Dès lors qu'il porte gravement atteinte à un droit constitutionnellement reconnu, le pouvoir de contraindre des salariés grévistes à travailler (15), ne peut pas être laissé entre les mains de l'employeur. Les réquisitions ne peuvent être motivées que par des considérations tirées de l'intérêt général, et donc décidées par le Préfet sous le contrôle étroit et rapide du juge.

C'est ce que vient confirmer la décision désormais définitive de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence.

Georges Meyer, Avocat au Barreau de Lyon

(9) Article L 521-2 du CJA : « *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* ». Sur les référés administratifs, v. l'étude de M. Panigel-Nennouche au Dr. Ouv. juin 2004.

(10) On notera au passage que l'employeur demandeur aux réquisitions n'est pas partie au litige dans le débat devant le juge administratif opposant les requérants (salariés requis et/ou organisations syndicales) au Préfet. On peut regretter cette absence de débat contradictoire direct, formalisé, entre direction de l'entreprise et salariés/organisations syndicales sur la légalité des réquisitions ; le déplacement du conflit collectif devant le juge permet parfois de reprendre un dialogue rompu entre les parties.

(11) CE 9 décembre 2003 *Mme Aguillon et autres* - Dr. soc. 2004 p. 172 ; Dr. Ouv. 2004 p. 184 ; sur l'ordonnance du TA d'Orléans du 25 novembre 2003 qui avait validé les réquisitions, voir Dr. Ouv. 2003 p. 537, note A. de Senga.

(12) CE 19 mai 1933, Benjamin, N° 17413 17520

(13) Conclusions du Commissaire du gouvernement Jacques-Henri Stahl, sous CE 9 décembre 2003 *Mme Aguillon et autres*, Dr. soc. 2004, p. 172 et s.

(14) Lorsque l'atteinte à la sécurité est caractérisée, elle constitue la situation contraignante permettant la fermeture de l'entreprise. Voir Cass. soc. 30 septembre 2005, Dr. Ouv. 2006 p. 19 avec l'avis de J. Duplat, avocat général à la Cour de cassation.

(15) La grève suspend le contrat de travail...