

GREVE – Réquisition – Arrêté préfectoral – Contestation – Mesure disproportionnée – Annulation.

Affaire M. et CFDT santé sociaux du Rhône contre Préfet du Rhône

1) TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LYON (Référé) 1^{er} juin 2008

LA DEMANDE :

Mme M. demande au juge des référés, en application des dispositions de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative :

- d'annuler et d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté en date du 30 mai 2008 par lequel le préfet du Rhône a ordonné la réquisition de onze salariés de l'établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes Hotelia Gambetta, sis 1 rue du Diapason à Lyon (69003), pour les 31 mai, 1^{er} juin et 2 juin 2008,

- de condamner l'Etat à lui payer une somme de 1 500 euros, en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

La requérante, salariée de l'établissement concerné, expose qu'un mouvement de grève affecte le groupe Korian dont dépend celui-ci depuis le 27 mai 2008 ; elle soutient que la décision préfectorale porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit de grève ; elle fait en particulier valoir que l'échec des négociations est imputable à la direction de l'établissement, qui a refusé de mettre en place le service minimum proposé par les grévistes, qu'il était possible de faire appel à du personnel extérieur à l'établissement pour assurer le service, notamment des salariés d'autres établissements du même groupe et que les réquisitions correspondent très exactement à l'ensemble du personnel qui était normalement planifié.

LA DECISION : (...)

Sur l'intervention du syndicat départemental CFDT des services de santé et des services sociaux du Rhône : (...)

Sur les conclusions à fin de suspension, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir soulevées par le préfet du Rhône :

Considérant qu'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 » ;

Considérant que le droit de grève présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens des dispositions précitées du Code de justice administrative ; que cependant l'exercice de ce droit ne doit pas faire obstacle à la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ;

Considérant qu'il est constant que compte tenu du mouvement de grève, effectif depuis le 27 mai 2008 au sein de l'établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes Hotelia Gambetta, le directeur du groupe Korian, dont dépend ledit établissement, a demandé le 29 mai 2008 au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales du Rhône d'engager une procédure de réquisition des personnels concernés ; que l'arrêté litigieux est motivé par la nécessité d'assurer la sécurité et le bien être physique des 113 personnes âgées dépendantes accueillies dans l'établissement ; qu'il n'est pas contesté que le transfert des résidents vers d'autres établissements présenterait de nombreux risques ; que si Mme M. fait valoir que la continuité du service aurait pu être assurée par recours à des personnels extérieurs à l'établissement, et notamment des salariés de plusieurs établissements du même groupe implantés dans la région, il ressort des pièces du dossier que le recours à un effectif extérieur, utilisé lors des quatre premiers jours du conflit, était difficilement envisageable après le 30 mai 2008, eu égard à la fatigue des personnels en cause et à la situation générale des effectifs ; qu'en outre, contrairement à ce que soutient la requérante, la réquisition ne porte pas sur l'intégralité du personnel normalement en service, mais ne concerne que les salariés dont la présence est indispensable à la sécurité sanitaire minimale des résidents ; que dans ces conditions, l'arrêté portant réquisition ne peut être regardé, eu égard notamment aux responsabilités qui incombent à l'autorité administrative de veiller à la qualité des soins, à la taille de

l'établissement, aux conditions de son fonctionnement, et à la durée du mouvement de grève, comme ayant porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale invoquée ; qu'il y a lieu, par suite, de rejeter les conclusions de la requérante tendant à la suspension de l'exécution dudit arrêté ;

Sur les conclusions présentées au titre des frais non compris dans les dépens : (...)

2) TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LYON (Référé) 4 juin 2008

LA DEMANDE :

Mme M. demande au juge des référés, en application des dispositions de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative :

- d'annuler l'arrêté en date du 2 juin 2008 par lequel le préfet du Rhône a réquisitionné les personnels de l'établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes Hotelia Gambetta jusqu'au 9 juin 2008,

- d'ordonner la suspension dudit arrêté,

- de condamner l'Etat à lui payer une somme de 1 500 euros, en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

La requérante soutient que le droit de grève ne peut être limité que dans la stricte mesure de l'urgence et dans la stricte proportion des nécessités de l'ordre public ou de la sécurité publique ; que la réquisition doit être la seule solution possible et ne doit concerner que les emplois indispensables au rétablissement de l'ordre public ; qu'elle ne peut conduire à instaurer un service minimum ; que l'arrêté en cause reproduit l'arrêté précédent sans examen de l'évolution de la situation ; qu'en effet, l'établissement en cause a été en mesure de faire venir du personnel d'autres établissements ; que le 1^{er} juin dernier, le personnel intérimaire était en nombre largement supérieur aux salariés réquisitionnés ; que le préfet ne pouvait se fonder sur les seules affirmations de la direction de la société relatives à la fatigue du personnel et au respect des règles de repos ; que les réquisitions en cause conduisent à assurer un fonctionnement normal de l'équipe soignante et non un service réduit pour faire face à l'urgence ; que dans les circonstances de l'espèce, une atteinte disproportionnée est portée au droit de grève ; que l'impossibilité de mettre en place un service minimum est imputable à la volonté de la direction de privilégier un durcissement du mouvement ; qu'à cette fin, il lui appartenait de reprendre les négociations ; qu'il y a donc urgence à mettre un terme à l'atteinte portée à l'exercice d'un droit fondamental constitutionnellement reconnu ; (...)

LA DÉCISION : (...)

Sur l'intervention du syndicat départemental CFDT des services de santé et des services sociaux du Rhône : (...)

Sur les conclusions aux fins de suspension :

Considérant qu'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 » ;

Considérant qu'aux termes du 4^o de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales : « En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose 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

LE JUGE DES RÉFÉRÉS ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention du syndicat départemental CFDT des services de santé et des services sociaux du Rhône est admise.

Article 2 : La requête n° 0803479 de Mme Samia M. est rejetée.

(M. Tallec, prés. - M. Meyer, av.)

communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou 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 ou que les conditions de son maintien soient assurées. L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application (...) » ;

Considérant 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 ; que si le préfet peut, en application des dispositions précitées du 4^o de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales, légalement requérir toute personne nécessaire au fonctionnement du service de santé, y compris les personnels d'un établissement privé de soins comme l'établissement d'hébergement des personnes âgées dépendantes en cause, dans le but d'assurer le maintien d'un effectif suffisant pour garantir la sécurité de ces personnes et la continuité des soins dont elles ont besoin, il ne peut 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, en premier lieu, que l'arrêté portant réquisition nominative de la quasi-totalité des personnels de l'établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes Hotelia Gambetta, autres que ceux chargés de l'entretien des locaux et de la restauration, contraint les intéressés à ne pas cesser leur activité professionnelle ; qu'il crée ainsi une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative ;

Considérant que l'arrêté contesté du 2 juin 2008 portant réquisition, selon les tableaux qui lui sont annexés, pour une période allant du 3 au 9 juin 2008, ne comporte aucune considération de droit et de fait autre que celles mentionnées par les précédents arrêtés de réquisition des 29 et 30 mai 2008 et portant respectivement sur un et trois jours, n'exprimant ainsi aucun examen particulier d'une nouvelle demande de réquisition, celle formulée le 29 mai 2008 par la direction de l'établissement continuant à demeurer la seule référence ; qu'il résulte pourtant de l'instruction que depuis le premier arrêté, certains résidents ont été dirigés vers d'autres sites puis réintégrés ; que des personnels en provenance d'établissements géographiquement proches ont été sollicités tandis qu'il était également fait appel à des intérimaires ; qu'une discussion qui a échoué le 3 juin 2008 s'était engagée sur les modalités d'établissement d'un service minimum ; que l'administration a confirmé à la barre avoir eu connaissance de l'ensemble de ces circonstances ; que dans ces conditions, en rééditant purement et simplement et pour une période plus longue, le précédant arrêté de réquisition, en maintenant le même niveau d'activité et sans rechercher au moins si les besoins essentiels des résidents ne pouvaient continuer à être satisfaits par un recours même limité aux capacités des autres établissements que gère dans la région Rhône-Alpes le groupe

Korian, le préfet a commis une erreur de droit ; que, par suite, la décision de réquisition contestée est entachée d'une illégalité manifeste qui porte une atteinte grave à la liberté fondamentale que constitue le droit de grève ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'ordonner, sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative et eu égard aux préoccupations poursuivies par l'article L. 2215-1 précité du Code général des collectivités territoriales, la suspension de la décision du préfet du Rhône jusqu'à ce que ce dernier prenne, le cas échéant et en tenant compte des exigences qui résultent de la présente ordonnance, un nouvel arrêté de réquisition ;

Sur les conclusions présentées en application de l'article L 761-1 du Code de justice administrative : (...)

LE JUGE DES RÉFÉRÉS ORDONNE :

Note.

Une grève est survenue dans une maison de retraite exploitée par le groupe privé Korian (168 établissements en France), portant principalement sur des revendications salariales mais aussi sur les conditions de travail et les effectifs. Le mouvement national s'est prolongé à Lyon mobilisant près de 90 % du personnel. L'employeur a alors cherché à contrer le conflit collectif par des mesures coercitives.

Il est désormais constant que l'entreprise ne peut, pour quelque motif que ce soit, procéder à la réquisition de grévistes (1) ; ce même pouvoir échappe également au juge judiciaire (2). C'est donc vers l'administration que l'employeur doit se tourner, plus particulièrement vers le préfet dont les actes sont placés sous le contrôle du juge administratif, s'il s'estime contraint de mettre en œuvre une prestation forcée de travail (3).

Le fondement juridique de l'intervention préfectorale varie, à notre sens, selon les cas ; au cas d'espèce qui comporte des éléments relatifs à la santé publique, c'est l'art. L 2215-1 4° du Code général des collectivités territoriales (reproduit dans la deuxième ordonnance ci-dessus) qui fournit le siège de la matière (4).

La société a sollicité et obtenu du préfet la réquisition de salariés grévistes suivant deux actes administratifs portant chacun sur une période limitée (un puis trois jours). Ces arrêtés ont fait l'objet d'un recours en suspension, suivant la forme d'un référé-liberté devant le Tribunal administratif (5). Les salariés sont déboutés de leur demande essentiellement au double motif d'assurer la sécurité des personnes âgées et d'une réquisition respectant la limitation aux seuls "salariés dont la présence est indispensable à la sécurité sanitaire minimale des résidents" (première décision ci-dessus).

Mais la grève se poursuit et le préfet, toujours à la demande de la société, prend un nouvel arrêté le 2 juin d'une durée nettement supérieure (sept jours). L'introduction d'un nouveau référé-liberté permet d'obtenir, cette fois, une décision favorable ordonnant la suspension de l'arrêté. Le juge (deuxième décision ci-dessus) relève que la poursuite du mécanisme de réquisition ne s'appuie sur aucune motivation circonstanciée particulière (sauf la continuation du rapport de force au profit de l'employeur...), que des solutions palliatives existent (déplacement de certains pensionnaires, personnel provenant d'autres sites), enfin que l'arrêté portant réquisition nominative concerne la quasi-totalité des personnels de l'établissement et non le seul personnel indispensable à un fonctionnement sûr.

On relèvera, dans l'exposé des faits de la deuxième ordonnance, avec un peu d'étonnement, la mention de l'utilisation massive d'interimaires en remplacement des grévistes ce qui constitue une violation flagrante de l'art. L 1251-10 C. Tr. (6).

Article 1^{er} : L'intervention du syndicat départemental CFDT des services de santé et des services sociaux du Rhône est admise.

Article 2 : L'arrêté en date du 2 juin 2008 par lequel le préfet du Rhône a réquisitionné les personnels de l'établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes Hotelia Gambetta jusqu'au 9 juin 2008 est suspendu jusqu'à l'éventuelle intervention d'un nouvel arrêté de réquisition prenant en considération les exigences découlant des motifs de la présente ordonnance.

Article 3 : L'Etat versera à Mme M. et au syndicat départemental CFDT des services de santé et des services sociaux du Rhône une somme globale de 800 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

(M. Martin, prés. - M. Meyer, av.)

A.M.

(1) CA Aix 17 juin 2008, Dr. Ouv. 2008 p. 574 n. G. Meyer.

(2) Soc. 25 fév. 2003, Dr. Ouv. 2003 p.533 n. F. Saramito, RDSS 2004 p. 298 n. D. Boulmier.

(3) CE 9 déc. 2003, *Aguillon et a.*, Dr. Ouv. 2004 p. 184 n. M. Panigel-Nennouche, RDSS 2004 prec.

(4) CAA Bordeaux 1^{er} juin 2006, Dr. Ouv. 2007 p.102 ; affaire *Aguillon* : CE 9 déc. 2003, Dr. Soc. 2004 p. 172 concl. J.H.

Stahl spec. p. 174 haut 2^e col., et les obs. sous la décision de première instance au Dr. Ouv. 2003 p. 537.

(5) G. Koubi "La difficile saisie de la "liberté du travail" dans le cadre de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative" Dr. Ouv. 2007 p. 263 ; M. Panigel-Nennouche "Le juge administratif des référés" Dr. Ouv. 2004 p. 256.

(6) Les restrictions sont identiques qu'il s'agisse d'intérim ou de CDD : Soc. 17 juin 2003 Dr. Ouv. 2004 p.89 n. I. Meyrat ; Civ. 1^{re}, 19 mai 1998, Dr. Ouv. 1999 p. 77.