

# Réquisitions “stratégiques” et effectivité du droit de grève

par Geneviève KOUBI, Professeur à l'Université Paris-8, CERSA  
et Gilles J. GUGLIELMI, Professeur à l'Université Paris-II, CERSA

**La réquisition de grévistes par une autorité publique, heureusement peu fréquente, donne lieu à un contentieux rare et reposant sur une appréciation subjective et sur des jugements de valeur. Le juge des référés du Conseil d'Etat, statuant en appel d'une ordonnance du juge des référés du Tribunal de Versailles en date du 23 octobre 2010, a ainsi rendu le 27 octobre une décision rejetant la demande de suspension de l'arrêté préfectoral de réquisition du personnel de l'établissement pétrolier de Gargenville\*.**

Que le droit de grève soit, au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, considéré comme « une liberté fondamentale », ne suscite plus d'interrogations spécifiques (1). Cette qualification semble désormais arrêtée depuis que le Conseil d'Etat y a procédé à l'occasion d'une ordonnance du 9 décembre 2003, *Mme Aguilon et autres* (2). Toutefois, dans le cadre du droit du travail, les droits et libertés n'acquièrent pas expressément cette qualité ; ils sont généralement énoncés dans une discontinuité rhétorique qui les reconnaît au sein de libertés « en lien avec le droit du travail ». En usant de cette formule, le juge des référés situe sur le même plan liberté du travail et liberté d'entreprendre. Ce faisant, il évalue les droits et libertés des travailleurs à l'aune des pouvoirs dont disposent les autorités qui interfèrent dans les rapports sociaux ou dans la relation de travail, qu'il s'agisse de personnes morales de droit public ou d'entreprises privées alors chargées de la gestion d'un service public (4).

Bien que ne participant pas directement au fonctionnement d'un service public, l'activité de certaines entreprises privées, comme en l'espèce celle des raffineries et plateformes de distribution, peut parfois être

considérée aussi comme substantielle à la satisfaction des besoins de la population. Dès lors, les droits et libertés des travailleurs, intimement liés à la perception que les autorités publiques ont de l'utilité, non des tâches à effectuer ou des fonctions occupées, mais plutôt du rendement de l'entreprise en cause, semblent devoir être aménagés suivant les priorités étatiques.

Venant à l'appui des mouvements de contestation de la réforme des retraites, les travailleurs des raffineries ont décidé d'exercer leur droit de grève le 12 octobre 2010. L'établissement de stockage pétrolier de Gargenville, comme la raffinerie de Grandpuits (4 bis), ont cessé leur activité. Au bout de dix jours de grève, la pénurie de carburants commençait à se faire sentir malgré les déclarations du gouvernement, et plusieurs préfets ont émis par arrêté un ordre de réquisition portant sur les raffineries, les dépôts et les plateformes de leur compétence géographique. L'un d'entre eux, fondé sur le risque qui résulterait pour l'ordre public de la paralysie de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et de l'immobilisation des véhicules de secours, d'urgence et d'ordre public, a été contesté devant le juge administratif par les salariés réquisitionnés de l'établissement de

\* NDLR : v. ci-après p. 167 la déclaration de la CGT et de la FNIC-CGT.

(1) V. G. Koubi, « Pluralisme et libertés fondamentales au prisme de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative », in *Droit et pluralisme*, L. Fontaine (dir.), Nemesis/Bruylant, 2007, p. 313 ; F. Brenet, « La notion de liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative », RD publ. 2003, p. 1535 ; G. Glénard, « Les critères d'identification d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative », AJDA 2003, p. 2008 ; G. Bachelier, « Le référé-liberté », RFDA 2002, p. 26 ; F. Moderne, « Le référé-liberté devant le juge administratif », in P. Wachsmann (dir.), *Le nouveau juge administratif des référés. Réflexions sur la réforme opérée par la loi du 30 juin 2000*, Annales de la Faculté de droit de Strasbourg, Nouvelle série, n° 5, 2002, p. 131 ; L. Favoreu, « La notion de liberté fondamentale devant le juge administratif des référés », D. 2001, Chron., p. 1739.

(2) Req. n° 262186 ; RFDA 2004.306, concl. Stahl ; Dr. Ouv. 2004 p. 184, n. M. Panigel-Nennouche ; RFDA 2004.311, note P. Cassia ; AJDA 2004.1138, note Le Bot ; AJFP 2004.148, obs. C. Moniolle ; JCP A 2004, n° 5, 1054, note J. Moreau ; JCP A 2004, n° 7, 1096, note M. Maillard Desgrées du Lou ; JCP G. 2004, n° 20, II 10076, note X. Prétot.

(3) Or, si la liberté du travail entre dans le champ des droits sociaux, la liberté d'entreprendre s'inscrit dans le cadre des droits économiques, v. V. Champeil-Desplat, « La liberté d'entreprendre au pays des droits fondamentaux », RDT 2007, p. 19 ; N. Jacquinet, « La liberté d'entreprendre dans le cadre du référé-liberté : un cas à part ? », AJDA 2003, p. 658.

(4) V. 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., juin 2007, p. 263.

(4 bis) V. ci-après deuxième et troisième espèces.

Gargenville. Le tribunal, comme le Conseil d'Etat en appel, ont rejeté leur requête au motif que les mesures de réquisition étaient simultanément : nécessaires ; imposées par l'urgence ; proportionnées aux nécessités de l'ordre public.

L'arrêté du 22 octobre 2010 du préfet des Yvelines décidant de la réquisition est fondé sur le 4° de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales. L'idée d'urgence réunit ces deux décisions. Elle s'y trouve liée au constat ou au risque d'une atteinte « *au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques* ». Ces matières relèvent traditionnellement des pouvoirs de police du maire, mais le préfet « *peut, par arrêté motivé, pour toutes les 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* ». La mise en relation de ce dispositif avec la situation créée par l'exercice du droit de grève des personnels de l'établissement pétrolier de Gargenville, exploité par la société Total, n'allait pas de soi.

Toutefois, s'attachant principalement à la fonction de l'urgence, le juge administratif en recompose les données. Il remanie la portée de ce 4° de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales en relevant que, sur ce fondement, « *le préfet peut requérir les salariés en grève d'une entreprise privée dont l'activité présente une importance particulière pour le maintien de l'activité économique, la satisfaction des besoins essentiels de la population ou le fonctionnement des services publics, lorsque les perturbations résultant de la grève créent une menace pour l'ordre public* ». C'est en invoquant dans un dernier temps la « *menace pour l'ordre public* » qu'il s'assure du lien entre la mesure de réquisition et cet article, faisant ainsi l'impasse sur la raison d'être de toute grève, qui est, en quelque sorte, de perturber le fonctionnement d'une entreprise.

La lecture des dispositions contenues dans le 4° de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales par le Conseil d'Etat modifie la perspective des référés-liberté dans le cadre du droit du travail. Dans la mesure où les droits sociaux sont conçus

généralement comme une protection des salariés et comme des moyens de pression à l'égard des employeurs, elle a pour effet de déplacer l'interlocuteur. Dans ce schéma, l'Etat entre en scène pour asseoir le pouvoir de l'employeur.

Il est bien clair, en effet, que les entreprises de production, de raffinage, ou de distribution de carburants n'ont jamais été chargées de la gestion d'un service public. Mais en raison du caractère stratégique des carburants pour l'économie et les besoins vitaux de la population, ce secteur privé a toujours été considéré comme d'intérêt général et soumis à un régime spécial (5). Plus encore que dans les conflits du travail concernant « simplement » l'organisation d'un service minimum de sécurité obligatoire en cas de grève, où elle est dorénavant établie (6), la compétence du préfet sous le contrôle du juge administratif est justifiée. Certains regretteront cependant que la primauté donnée à l'ordre public aille de pair, en l'occurrence, avec une option politique gouvernementale relative à l'objet de la grève. Une telle coïncidence conduirait presque à faire douter de la possibilité d'une grève générale ou simplement totale dans un secteur.

L'appréciation portée sur les faits mêmes par le Conseil d'Etat n'est pas non plus exempte de questions. Ainsi que le remarque P. Cassia, « *dans le cadre du référé-liberté, et même lorsqu'une décision administrative est contestée devant lui, "il appartient au juge des référés de se placer, pour apprécier l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, à la date à laquelle il se prononce" : ce juge peut ainsi prendre en compte des éléments postérieurs à la décision attaquée pour en apprécier la légalité* » (7). Or, ces éléments "postérieurs" pourraient aussi s'analyser comme des éléments "extérieurs" à la décision attaquée. Tel est le cas en l'espèce, puisque le juge retient que l'aéroport de Roissy ne disposait plus que de trois jours de carburant à la date de l'arrêté.

L'urgence (8) est ainsi principalement constituée par les besoins en carburant aérien du principal aéroport parisien. Toutefois, cette seule constatation ne pouvait suffire à justifier la décision du préfet. D'autres arguments devaient être signifiés pour appuyer cette décision. Furent retenues ainsi deux autres raisons. La première pointe la menace de « *la sécurité aérienne en cas d'erreur de*

(5) En dernier lieu, loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier, modifiée par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique. V. par ex. la formulation de l'article 2 du décret n° 83-547 du 24 juin 1983 relatif à l'attribution d'une autorisation spéciale d'importation, de réception et de traitement de pétrole brut, dérivés et résidus à la société Shell française.

(6) TGI Aix-en-Provence, 1<sup>re</sup> sect. A, 5 juillet 2007, Dr. Ouv. 2008, p. 29 et s., note A. de Senga, § 6 ; add.Soc. 15 déc. 2009, Dr. Ouv. 2010 p. 278, n. J. Ferraro.

(7) V. P. Cassia, « L'examen de la légalité en référé-suspension et en référé-liberté », RFDA 2007 p. 45.

(8) V. R. Chapus, « Le juge administratif face à l'urgence », in *L'administration et son juge*, PUF, Doctrine juridique, 1999, p. 283 ; P. Cassia, *Les référés administratifs d'urgence*, LGDJ, coll. Systèmes, 2003.

*calcul des réserves d'un avion* », ce qui en tout état de cause ne devrait pas interférer en la matière, car l'erreur éventuelle ne pourrait être attribuée ni à la société Total, ni aux personnels grévistes de cette société. Sans doute s'agit-il là d'un scénario destiné à renforcer la notion de sécurité désormais instillée en tous domaines et donc, d'une certaine manière, visant à alimenter les craintes. La seconde, dépourvue de tout lien avec la circulation aérienne, s'attache en fait aux discours prononcés par diverses personnalités politiques et administratives prônant avec vigueur le réapprovisionnement des points de distribution de l'essence, ce pour tous les véhicules motorisés et non seulement pour les véhicules participant au fonctionnement des services publics, de transport entre autres (9). Comme cet argument ne pouvait être directement délivré, le juge s'appuie sur le fait que « *la pénurie croissante d'essence et de gazole en Ile-de-France le 22 octobre 2010 menaçait le ravitaillement des véhicules de services publics et de services de première nécessité et créait des risques pour la sécurité routière et l'ordre public* ». La référence à l'ordre public vient encore une fois en clôture pour consolider l'analyse. On remarque que, contrairement au juge de premier ressort, le Conseil d'Etat en appel a ainsi abandonné toute référence à la continuité du service public.

Le juge des référés a également caractérisé « *l'absence d'autres solutions disponibles et plus efficaces* », sans entrer dans la considération, soulevée par personne, que l'entrée du gouvernement dans une négociation pour amender sensiblement le projet de loi aurait pu en être une... ainsi d'ailleurs que la réouverture de l'oléoduc du Havre à Roissy.

La proportionnalité de la réquisition du préfet était par ailleurs douteuse et aurait pu aboutir à une suspension si le juge du référé ne se sentait pas porté par le contexte souple des procédures d'urgence. Il a en effet purgé l'arrêté de réquisition d'une irrégularité affectant son champ d'application : la réception de carburants et la réception et la livraison de fioul domestique, qui y étaient ordonnés, ne concernent pas l'ordre public. Pour ne pas sanctionner ce point, le juge a admis la déclaration faite à l'audience selon laquelle il s'agissait d'une erreur, que le préfet n'entendait pas appliquer la réquisition à ces

activités et que cela n'était de toutes façons pas possible. Si juridiquement rien ne s'oppose à une décision administrative orale, ni à une substitution de l'écrit précédent par la déclaration suivante, s'agissant de réquisitions et d'ordre public national on aurait pu s'attendre à plus de rigueur de la part des services préfectoraux.

Sur le caractère proportionné des moyens utilisés, l'estimation de 14 % du personnel total du site devrait être réévaluée à la mesure du service et des équipes normalement qualifiées pour ces tâches, soit près de 60 %. Toutefois la jurisprudence passée exige seulement qu'une fraction du personnel soit réquisitionnée et non la totalité (10), encore qu'une réquisition totale puisse être parfois admise : l'essentiel est que le personnel réquisitionné soit indispensable (11). De même, dans les décisions du Tribunal administratif de Melun portant sur le même type d'arrêté visant la raffinerie de Grandpuits, le juge a finalement refusé d'annuler la réquisition (12) au motif qu'elle ne visait que les carburants destinés aux véhicules d'urgence et de secours, et qu'il n'était pas allégué que la fraction d'agents réquisitionnés était excessive.

Dès lors que la notion d'urgence est mise en avant, dès lors que le juge estime que la solution adoptée par la réquisition est la seule envisageable, en retenant que l'illégalité manifeste n'est pas systématiquement de nature à entraîner le bien-fondé de la demande en référé, la question proprement dite de la réquisition des personnels ne peut plus être abordée sous l'angle, pourtant substantiel, de la compétence pour la mettre en œuvre. Pourtant le juge pourrait estimer, puisque la réquisition traduit une prérogative de puissance publique, que le choix des mesures et leur application n'appartiennent qu'à une autorité administrative. En l'espèce, il admet nettement que l'exploitant privé de l'établissement, la société Total, puisse en gérer les effets (13) sans illégalité manifeste. Or, si l'illégalité n'est pas manifeste, elle peut néanmoins exister... Mais dans le cadre d'un référé-liberté, la notion de « doute sérieux » sur la légalité d'un acte administratif donné n'est pas suffisante.

**Geneviève Koubi et Gilles Guglielmi**

(9) Lesquels pouvaient pourtant eux aussi subir les effets d'une grève de leurs propres personnels.

(10) CE, ord. réf., 9 décembre 2003, *Mme Aguillon et a.* précité.

(11) CAA Bordeaux, 1ère ch., 1er juin 2006, *Féd. de la santé et de l'action sociale*, Dr. Ouv. 2007, p. 103.

(12) TA Melun, ord. réf. 22 oct. 2010, *Fédération nationale des industries chimiques CGT*, req. n° 1007348/6, ci-après troisième espèce.

(13) Ce qui se prolonge par la question de la résistance des personnels grévistes à la réquisition : V. M.-C. Rouault et F. Duquesne, note sous le présent arrêt, *LPA* 5 janvier 2011, n° 3, p. 15 et s. II.

**GRÈVE – Réquisition – Intervention préfectorale – Entreprise privée – Conditions (trois espèces) – Stocks pétroliers de l'aéroport de Roissy – Ravitaillement des services publics (première espèce) – Instauration d'une activité normale de l'établissement – Atteinte au droit de grève (deuxième espèce) – Réquisition limitée en nombre – Activité exclusivement destinée à fournir un approvisionnement aux véhicules prioritaires (troisième espèce).**

Première espèce :

CONSEIL D'ÉTAT (référé) 27 octobre 2010

**L. et FNIC-CGT contre Ministère de l'Intérieur** (req. n° 343.966)

Vu la requête, enregistrée le 25 octobre 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. L. (...) la Fédération nationale des Industries chimiques CGT, (...) et autres qui demandent au juge des référés du Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1006866 du 23 octobre 2010 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Versailles, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, a rejeté leur demande tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté n° 2010-303 du 22 octobre 2010 du préfet des Yvelines portant réquisition de personnels de l'établissement pétrolier de Gargenville ;

2°) d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté de réquisition n° 2010-303 du 22 octobre 2010 du préfet des Yvelines ;

3°) d'enjoindre au préfet des Yvelines de ne faire appel à la réquisition de personnel gréviste que dans le respect des limites légales qui lui sont imposées ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

ils soutiennent que l'urgence est caractérisée par l'effet immédiat de la réquisition ordonnée par l'arrêté attaqué, qui a pris effet dès sa notification intervenue le 22 octobre 2010, et ce pour une durée de six jours ; que la réquisition porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit de grève, qui constitue une liberté fondamentale ; qu'en effet, la réquisition n'est nullement restreinte à la satisfaction des besoins essentiels et tend au contraire à assurer le fonctionnement normal des moyens de l'entreprise et des consommateurs qu'elle approvisionne ; que les motifs de l'arrêté ne sont pas conformes à son dispositif ; que le préfet n'a nullement démontré qu'il ne disposait pas d'autres moyens pour atteindre l'objectif poursuivi ; que le préfet a illégalement délégué à l'entreprise les modalités de la réquisition ; que le préfet n'a pas justifié d'une atteinte à l'ordre public au sens de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales ; (...)

Vu le mémoire en défense, enregistré le 26 octobre 2010, présenté par le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, qui conclut au rejet de la requête ; il soutient que la réquisition est justifiée par les troubles à l'ordre public résultant ou pouvant résulter de la pénurie de carburant aérien à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et de la pénurie d'essence et de gazole en Ile de France ; que la réquisition de l'établissement de Gargenville respecte la condition de subsidiarité ; qu'elle est proportionnée, en ce qui concerne les missions imparties et les effectifs réquisitionnés, à ce qui est nécessaire pour prévenir et faire cesser le trouble à l'ordre public ; que le pouvoir de police n'a pas été délégué à l'exploitant de l'établissement ; (...)

**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 ;**

Sur l'intervention de la Confédération générale du travail :

**Considérant que la Confédération générale du travail a intérêt à la suspension de l'arrêté de réquisition n° 2010-303 du 22 octobre 2010 ; qu'ainsi son intervention est recevable ;**

Sur la requête :

**Considérant que par arrêté du 22 octobre 2010, le préfet des Yvelines a réquisitionné, sur le fondement du 4° de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales, pour une durée de six jours, certains personnels de l'établissement pétrolier de Gargenville, exploité par la société Total ;**

**Considérant qu'aux termes de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales : (...) 4° 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 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 toutefois le préfet peut légalement, sur le fondement des dispositions du 4° de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales, requérir les salariés en grève d'une entreprise privée dont l'activité présente une importance particulière pour le maintien de l'activité économique, la satisfaction des besoins essentiels de la population ou le fonctionnement des services publics, lorsque les perturbations résultant de la grève créent une menace pour l'ordre public ; qu'il ne peut prendre que les mesures nécessaires, imposées par l'urgence et proportionnées aux nécessités de l'ordre public ;**

**Considérant qu'il résulte de l'instruction que, le 22 octobre 2010, les stocks de carburant aérien à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle ne couvraient plus que trois jours de consommation et devaient être complétés en raison des délais de traitement et de livraison nécessaires ; que l'incapacité de l'aéroport à alimenter les avions en carburant aérien pouvait conduire au blocage de nombreux passagers, notamment en correspondance, et menacer la sécurité aérienne en cas d'erreur de calcul des réserves d'un avion ; que par ailleurs la pénurie croissante d'essence et de gazole en Ile de France le 22 octobre 2010 menaçait le ravitaillement des véhicules de services publics et de services de première nécessité et créait des risques pour la sécurité routière et l'ordre public ;**

**Considérant que la réquisition de l'établissement de Gargenville, en raison de ses stocks de carburant aérien et de sa**

capacité de traitement de kérosène, constituait une solution nécessaire, dans l'urgence, à la prévention du risque de pénurie totale de carburant aérien à l'aéroport, en l'absence d'autres solutions disponibles et plus efficaces ; qu'en raison de sa situation, cet établissement représentait également une solution nécessaire à l'approvisionnement en urgence de la région Ile-de-France en essence et en gazole ;

Considérant que le personnel requis par l'arrêté du 22 octobre 2010 est limité aux équipes de quart nécessaires, notamment pour des raisons de sécurité, à l'accomplissement des fonctions de livraison de carburant aérien, de traitement du kérosène et de livraison d'essence et de gazole correspondant aux nécessités de l'ordre public ; que les effectifs ainsi concernés ne représentent qu'une fraction de l'effectif total de l'établissement ; que, dans ces conditions, la détermination de l'effectif des salariés requis n'est pas, en l'état de l'instruction, entachée d'une illégalité manifeste, alors même que les salariés requis, eu égard à leurs fonctions, représenteraient l'essentiel des salariés grévistes ;

Considérant que si l'arrêté du 22 octobre 2010 inclut dans la réquisition les fonctions de réception de carburants et de réception et livraison de fioul domestique, qui ne

correspondent pas aux nécessités d'ordre public invoquées, l'administration a indiqué à l'audience publique que ces mentions étaient erronées, n'étaient pas appliquées et ne pouvaient pas l'être ; que, dans ces conditions, l'intervention du juge des référés, sous forme d'injonction, n'apparaît pas nécessaire ;

Considérant enfin que la circonstance que le préfet a, après avoir indiqué les motifs de la réquisition, sa durée, les prestations requises, les effectifs requis ainsi que leur répartition, laissé à l'exploitant de l'établissement le soin d'en gérer l'activité dans ces conditions, ne constitue pas une illégalité manifeste ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en l'état de l'instruction, la requête de M. L. et autres doit être rejetée, y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

ORDONNE :

Article 1er : L'intervention de la Confédération générale du travail est admise.

Article 2 : La requête de M. A et autres est rejetée.

(M. Martin, rapp. - SCP Masse-Dessen, Thouvenin, av.)

Deuxième espèce :

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN (référé) 22 octobre 2010  
CGT et a. contre Préfet de Seine-et-Marne

La Confédération générale du travail, la Confédération des syndicats professionnels, la Fédération nationale des industries chimiques CGT et autres demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du préfet de Seine-et-Marne du 22 octobre 2010 ordonnant la réquisition de personnels chargés du fonctionnement de la raffinerie Total de Grandpuits (Seine-et-Marne) et de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Ils soutiennent que les salariés de la raffinerie Total de Grandpuits sont en grève depuis le 12 octobre 2010 pour soutenir les revendications portant sur le projet de réforme des retraites ; que plusieurs arrêtés de même nature que celui qui est attaqué ont été pris dans différents départements et notamment dans les Yvelines ; que cette action de l'Etat vise à empêcher la poursuite du mouvement de grève au sein du groupe Total ; que le préfet ne peut limiter l'exercice du droit de grève que sous certaines conditions restrictives, notamment l'existence d'un trouble certain à l'ordre public, alors qu'en l'espèce il n'est ni établi ni même prétendu qu'il existe un trouble de cette nature ou que la survenue d'un tel trouble serait prévisible ; qu'en effet la grève des personnels des raffineries et dépôts n'affecte pas les services essentiels à la sécurité des personnes et des biens, ne compromet pas la continuité des services publics essentiels à la population et ne trouble pas l'ordre public ; que l'administration ne démontre pas la nécessité de la réquisition alors qu'elle n'a pas envisagé de mesures alternatives ni recherché si les besoins essentiels de la population pouvaient être satisfaits autrement ; que le préfet a ainsi entaché sa décision d'une erreur de droit ; que la mesure présente un caractère disproportionné dès lors qu'elle procède d'une série de réquisitions simultanées et que, compte tenu de sa durée, de l'obligation de délivrer des carburants à tous clients et du nombre élevé des personnels requis, elle recherche, en fait, à assurer le fonctionnement normal des installations de livraison de carburants ; que, dès lors, la mesure attaquée constitue une interdiction administrative pure et simple d'un mouvement de grève ;

Vu enregistré le 22 octobre 2010 le mémoire en défense présenté par le préfet de Seine-et-Marne qui conclut au rejet de la requête ; il soutient que la décision est suffisamment motivée ; que l'arrêté ne porte pas une atteinte excessive au droit de grève dès lors que la condition d'atteinte à l'ordre public résulte de la forte diminution des réserves de

fuel ayant entraîné la fermeture de 130 stations, la formation de longues files d'attente aux pompes susceptibles de générer des accidents de la circulation, le blocage des véhicules de secours et notamment des transports sanitaires ; que la condition d'urgence est établie par la durée de la grève, l'urgence de remédier aux troubles à l'ordre public et les nécessités du calendrier qui coïncide avec les vacances scolaires ; que la condition de subsidiarité est établie par le faible niveau des réserves, la difficulté de les mobiliser et le délai de redémarrage de la raffinerie ; que la réquisition est proportionnée aux nécessités de l'ordre public compte tenu de l'ampleur de la pénurie et de l'étendue de la zone d'approvisionnement rattachée à la raffinerie ; que la liste des personnels requis permet au responsable de celle-ci de mobiliser son personnel au gré de ses besoins de la façon la plus souple et la plus réactive possible sans recours excessif à la procédure administrative ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative :

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 » et qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les moduler ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...) » ;

Considérant que l'urgence est caractérisée par la circonstance que l'arrêté attaqué est en cours d'exécution ;

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, dans le cadre des pouvoirs qu'il tient du 4° de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales, peut légalement requérir les personnels en grève d'une entreprise pétrolière dans le but

d'assurer l'approvisionnement en carburants des véhicules des services d'urgence et de secours du département ainsi que de prévenir les troubles à l'ordre et à la sécurité publics que générerait une pénurie prolongée, il ne peut toutefois prendre que les mesures imposées par l'urgence et proportionnées aux nécessités de l'ordre public qu'en réquisitionnant la quasi totalité du personnel de la raffinerie Total de Grandpuits en vue, non seulement d'alimenter en carburants les véhicules prioritaires, mais également de fournir en produits pétroliers de toute nature l'ensemble des clients de la raffinerie, dans le but de permettre aux entreprises du département de poursuivre leurs activités, et alors, au surplus, que le représentant du préfet a déclaré à l'audience que des stations-service du département étaient déjà réservées au profit des véhicules d'urgence et de secours, l'arrêté a eu pour effet d'instaurer un service normal au sein de l'établissement et non le service

minimum que requièrent les seules nécessités de l'ordre et de la sécurité publics ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté en litige a porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit de grève et que son exécution doit, pour ce motif, être suspendue ; que la présente décision ne fait pas obstacle à ce que le préfet puisse, le cas échéant, décider, si le conflit se prolonge, de faire usage des pouvoirs qu'il tient du 4° de L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales dans les limites précédemment énoncées ;

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du préfet de la Seine-et-Marne du 22 octobre 2010 est suspendu.

(Mme Guillet-Valette, prés. - M<sup>es</sup> Carlus, Gayat, av.)

Troisième espèce :

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN (référé) 25 octobre 2010

FNIC-CGT et a. contre Préfet de Seine-et-Marne

Vu 2° sous le n° 107358 la requête présentée pour la Fédération nationale des industries chimiques CGT, M. Franco et autres demandent au juge des référés de suspendre l'exécution de l'arrêté du 24 octobre 2010 par lequel le préfet de Seine-et-Marne a requis les salariés de l'établissement Total de Grandpuits ; de faire interdiction au préfet de réquisitionner de nouveau les salariés de l'établissement pendant une durée de quarante-huit heures à compter du prononcé de l'ordonnance à intervenir ; de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du Code de justice administrative ;

Ils soutiennent que les salariés de la raffinerie Total de Grandpuits sont en grève depuis le 12 octobre 2010 pour soutenir les revendications portant sur le projet de réforme des retraites ; que plusieurs arrêtés de même nature que celui qui est attaqué ont été pris dans différents départements et notamment dans les Yvelines ; que cette action de l'Etat vise à empêcher la poursuite du mouvement de grève au sein du groupe Total ; que le préfet ne peut limiter l'exercice du droit de grève que sous certaines conditions restrictives, que les requérants ne contestent pas que l'alimentation en carburants des services publics prioritaires doit être assurée et qu'à défaut, une réquisition serait justifiée mais qu'il n'est ni allégué ni établi que la grève en cours mettrait en cause cet approvisionnement ; que l'administration ne démontre pas la nécessité de la réquisition alors qu'elle n'a pas envisagé de mesures alternatives ni recherché si les besoins essentiels de la population pouvaient être satisfaits autrement ; que le préfet ne justifie notamment pas avoir usé de ses pouvoirs de police pour réserver des points de distribution à ces services prioritaires ; que l'attitude des grévistes a été exemplaire au regard des impératifs susrappelés dans l'arrêté et rendait toute réquisition inutile ; que celle-ci procède donc d'une erreur de droit et est entachée d'une illégalité manifeste ; que la mesure présente un caractère disproportionné dès lors que les salariés requis le sont en vue de procéder aux chargements et à la livraison d'hydrocarbures nécessaires à l'approvisionnement des points de distribution permettant le ravitaillement des services publics prioritaires, alors que la liste de ces points de vente n'est pas mentionnée dans l'arrêté non plus que les volumes nécessaires ; qu'à défaut de telles précisions, il est loisible à la société Total de solliciter les salariés requis pour réaliser toutes livraisons en tous points et sans distinction des bénéficiaires ; que la multiplication des arrêtés de réquisition suivis d'abrogations avant la fin de leur durée d'application est une manœuvre destinée à priver les requérants d'un recours effectif au juge et méconnaît donc les stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu les autres pièces des dossiers ; (...)

- le représentant du préfet de Seine-et-Marne qui soutient que l'abrogation de l'arrêté du 22 octobre 2010 a été motivée par la nécessité de respecter la réglementation sur le temps de travail des chauffeurs qui avaient atteint leur quota d'heures supplémentaires et de remplacer le transport par camions par la mobilisation du réseau Trapu ; que les arrêtés de réquisition litigieux sont justifiés par la très forte tension dans l'approvisionnement des services d'urgence et de secours alors que 75 % des stations-service de la zone couverte par la raffinerie de Grandpuits sont en rupture des stocks et que de nombreuses difficultés d'approvisionnement des véhicules du SAMU et des ambulances privées ont été signalées ; que le préfet n'est pas en mesure de sélectionner un nombre limité de stations-service dédiées à l'alimentation de ces services dès lors que la pénurie affecte non seulement le département de Seine-et-Marne mais une grande partie de la région parisienne ;

Sur la requête n° 107358 :

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative :

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 » et qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...) » ; que l'article L. 522-3 du même code dispose : « Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1 » ; qu'enfin, aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire ».

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 le préfet, dans le cadre des pouvoirs qu'il tient du 4° de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales, peut légalement requérir le personnel d'une entreprise pétrolière en grève dans le but d'assurer l'approvisionnement en carburants des véhicules des services d'urgence et de secours ; qu'il ne peut toutefois prendre que les mesures imposées par l'urgence et proportionnées aux nécessités de l'ordre public ;

Considérant qu'il est constant que la grève des salariés des personnels des raffineries et dépôts d'hydrocarbures sur le territoire et notamment celle qui affecte l'établissement Total de Grandpuits en Seine-et-Marne se prolonge depuis le 12 octobre 2010 ; qu'elle compromet sérieusement l'approvisionnement en carburants des véhicules d'urgence et de secours aux personnes ; qu'alors qu'il ressort des termes mêmes de l'arrêté que les mesures qu'il édicte sont exclusivement destinées à assurer cet approvisionnement prioritaire à l'exclusion de toute autre production et distribution de produits hydrocarbures ; qu'il ne ressort pas de l'instruction que le préfet disposait d'autres moyens en vue d'obtenir le résultat recherché ; que seuls quatorze agents sur les cent soixante-dix environ affectés à ce site font l'objet de la présente réquisition sans qu'il soit allégué que ce nombre serait excessif par rapport aux besoins des opérations pour lesquelles ils sont requis ; que la circonstance, à la supposer établie, que les points de distribution alimentaires permettraient à d'autres véhicules que ceux des services susmentionnés de se ravitailler n'est pas, à elle seule, de nature à entacher d'illégalité les mesures litigieuses ;

Considérant qu'il ne ressort pas de l'instruction que l'abrogation, avant le terme fixé par leurs dispositions, de plusieurs des arrêtés intervenus depuis le 17 octobre et leur remplacement par de nouvelles décisions, motivés soit par l'irrégularité dont certains d'entre eux étaient affectés soit par la nécessité de respecter la réglementation du temps de travail des chauffeurs de poids lourds, auraient été inspirés par l'intention de priver les salariés du libre accès au juge ; qu'en tout état de cause, le moyen tiré de la violation des stipulations de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ne peut qu'être écarté ;

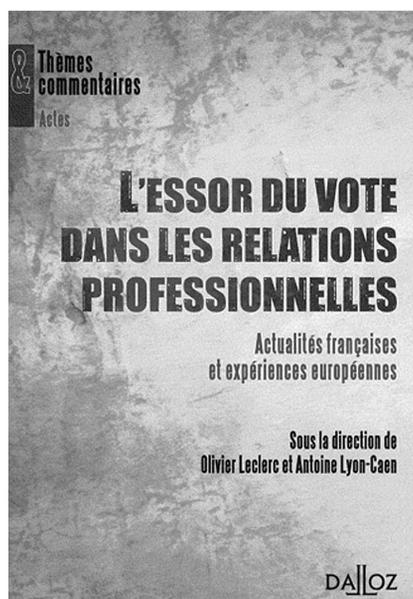
Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'arrêté du préfet de Seine-et-Marne procéderait d'une erreur de droit, revêtirait un caractère disproportionné par rapport aux buts recherchés et porterait, par suite, au droit de grève, une atteinte grave et manifestement illégale ; que les conclusions tendant à ce que ledit arrêté soit suspendu ne peuvent qu'être rejetées ainsi que, par voie de conséquence et en tout état de cause, les conclusions à fin d'injonction ;

**ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : Il n'y a plus lieu de statuer sur la requête n° 107348.

Article 2 : La requête n° 107358 de la Fédération nationale des industries chimiques CGT et autres est rejetée.

(Mme Guillet-Valette, prés. - Mes Carlus, Gayat, Lechevalier, av.)



## L'ESSOR DU VOTE DANS LES RELATIONS PROFESSIONNELLES

### Actualités françaises et expériences européennes

Olivier Leclerc et Antoine Lyon-Caen (dir.)

Au fil des réformes du droit français, le vote paraît acquérir une place croissante dans les relations professionnelles. La loi du 20 août 2008 confère en tout cas aux élections professionnelles dans l'entreprise une portée nouvelle. Elles n'ont plus pour seul objet de désigner des représentants élus des salariés. Dorénavant, elles pèsent de façon immédiate sur l'attribution de la qualité représentative aux organisations syndicales, sur la désignation des délégués syndicaux ou encore sur l'appréciation de la validité des conventions et accords collectifs. Autre manifestation de ce rôle du vote, les scrutins classiquement tenus par les grévistes sur le déclenchement ou la poursuite d'un mouvement collectif se sont récemment enrichis, dans le domaine des transports terrestres de voyageurs, d'une figure nouvelle qui échappe tant à l'initiative des travailleurs qu'à celle de leurs syndicats.

Si essor du vote il y a, comment le comprendre dans les relations professionnelles ? Faut-il voir dans le vote un vecteur de consolidation de la « démocratie sociale » ? Faut-il y déceler le signe d'une évolution de l'autonomie collective ?

Cet ouvrage, qui réunit les contributions d'universitaires français et étrangers, a pour ambition de scruter ces évolutions du droit français et de les mettre en perspective à la lumière des expériences étrangères. Une annexe documentaire donne au lecteur l'accès aux principaux textes originaux des droits étrangers.

**Table des matières :** ACTUALITES ET EXPERIENCES FRANCAISES  
Vote et relations professionnelles  
Le vote et la représentation syndicale, quelques interrogations à partir de la loi du 20 août 2008  
Les élections sociales : essor ou déclin ?  
EXPERIENCES ETRANGERES ET LECONS D'UNE COMPARAISON  
Comparer les systèmes de relations professionnelles  
La place du vote dans les relations professionnelles en Espagne  
Le vote et les relations professionnelles au Royaume-Uni