

FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS CHSCT – Danger grave et imminent – Alerte de représentants du personnel – Refus de l’administration d’organiser une enquête – Référé-suspension – Incertitude sur la réalité de la dégradation des conditions de travail – Doute sérieux sur la légalité du refus – Suspension du refus de procéder à l’enquête.

TRIBUNAUX Décision administrative – Contestation de la légalité – Référé-suspension – 1° Caractérisation de l’urgence – Motivation – 2° Injonction – Condition – Respect du caractère provisoire.

CONSEIL D’ÉTAT (1^{ère}/6^{ème} sssr) 23 octobre 2015

(Req. n°386.649)

Le syndicat départemental CGT des agents DIRECCTE 76, le syndicat SUD Travail-Affaires sociales, M. F... A... C..., Mme I... J..., M. B... G..., Mme E... D... et M. H... K... ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Rouen, sur le fondement de l’article L.521-1 du code de justice administrative, d’une part, d’ordonner la suspension de l’exécution de la décision du 21 septembre 2014 par laquelle le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi de Haute-Normandie a refusé de faire procéder au sein de l’unité de contrôle Rouen-Sud à l’enquête prévue à l’article 5-7 du décret n°82-453 du 28 mai 1982 ainsi que de la décision implicite de rejet du recours gracieux formé par M. A... C... contre cette décision, d’autre part, d’enjoindre à ce directeur régional, sous astreinte de 150 euros par jour de retard, à titre principal, de faire procéder à l’enquête précitée ou, à titre subsidiaire, de procéder à un nouvel examen de la demande des membres du comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail tendant à ce que cette enquête soit diligentée.

Par une ordonnance n°1404013 du 4 décembre 2014, le juge des référés du tribunal administratif de Rouen a ordonné la suspension de l’exécution de la décision du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi de Haute-Normandie du 21 septembre 2014 et lui a enjoint de faire procéder, dans un délai de huit jours à compter de la notification de l’ordonnance, à l’enquête prévue à l’article 5-7 du décret du 28 mai 1982.

(...)

2. Considérant, d’une part, qu’aux termes du premier alinéa de l’article L.521-1 du code de justice administrative : “ *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l’objet d’une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d’une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l’exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l’urgence le justifie et qu’il est fait état d’un moyen propre à créer, en l’état de l’instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ” ;

3. Considérant, d’autre part, que l’article 5-7 du décret du 28 mai 1982 relatif à l’hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu’à la prévention médicale dans la

fonction publique dispose que : “ *Le représentant du personnel au comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail qui constate qu’il existe une cause de danger grave et imminent, notamment par l’intermédiaire d’un agent, en alerte immédiatement le chef de service ou son représentant (...) / Le chef de service procède immédiatement à une enquête avec le représentant du comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail qui lui a signalé le danger et prend les dispositions nécessaires pour y remédier. Il informe le comité des décisions prises. / En cas de divergence sur la réalité du danger ou la façon de le faire cesser, notamment par arrêt du travail, de la machine ou de l’installation, le comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail compétent est réuni d’urgence, dans un délai n’excédant pas vingt-quatre heures (...)* ” ;

4. Considérant que, sur le fondement de l’article L.521-1 du code de justice administrative, le juge des référés du tribunal administratif de Rouen a suspendu l’exécution du refus opposé par le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi de Haute-Normandie à la demande, présentée par plusieurs membres du comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail de cette direction régionale, tendant à ce qu’il soit procédé, au sein de l’unité de contrôle Rouen-Sud, à l’enquête prévue par le deuxième alinéa de l’article 5-7 du décret du 28 mai 1982 ; qu’il a assorti son ordonnance d’une injonction au directeur régional d’y faire procéder dans un délai de huit jours ;

Sur la régularité de l’ordonnance attaquée :

(...)

6. Considérant, en deuxième lieu, qu’il appartient au juge des référés, afin, notamment, de mettre le juge de cassation en mesure d’exercer son contrôle, de faire apparaître les raisons de droit et de fait pour lesquelles, soit il considère que l’urgence justifie la suspension de l’acte attaqué, soit il estime qu’elle ne la justifie pas ; que le juge des référés du tribunal administratif de Rouen a estimé que l’urgence était caractérisée par l’intérêt qui s’attachait à ce que soit levée l’incertitude existant quant à la réalité de la dégradation des conditions de travail au sein du service et des risques psychosociaux qui en découlaient, dans

la mesure où cette incertitude affectait la sérénité des relations du travail et le fonctionnement normal du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de la direction régionale ; qu'il a ainsi mis le juge de cassation à même d'exercer un contrôle sur les motifs qui justifiaient que l'urgence à suspendre la décision attaquée soit reconnue ; qu'il suit de là que le ministre n'est pas fondé à soutenir que l'ordonnance attaquée serait insuffisamment motivée quant à la justification de l'urgence à suspendre l'exécution de la décision en litige ;

7. Considérant, en troisième lieu, que, pour ordonner la suspension de l'exécution de la décision du 21 septembre 2014 du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Haute-Normandie, le juge des référés a relevé que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 5-7 du décret du 28 mai 1982 était propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de cette décision ; qu'il a ainsi désigné avec précision le moyen qui lui paraissait de nature à justifier la suspension demandée ; que, dans ces conditions, il a suffisamment motivé son ordonnance sur ce point ;

Sur le bien-fondé de l'ordonnance attaquée, en tant qu'elle fait droit à la demande de suspension :

8. Considérant que l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'en estimant que l'incertitude qui prévalait quant à la dégradation des conditions de travail des agents de l'unité de contrôle Rouen-Sud et aux risques psycho-sociaux en découlant était préjudiciable à la sérénité des relations de travail comme au fonctionnement du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et en en déduisant que l'urgence justifiait que soit suspendue l'exécution de la décision refusant de procéder à une enquête sur les tensions invoquées, le juge des référés a porté une appréciation souveraine sur les faits de l'espèce, qui est exempte de dénaturation, et n'a pas commis d'erreur de droit ;

Sur le bien-fondé de l'ordonnance attaquée, en tant qu'elle enjoint au directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Haute-Normandie de faire procéder à l'enquête prévue à l'article 5-7 du décret du 28 mai 1982 :

9. Considérant qu'aux termes de l'article L.511-1 du code de justice administrative : *“ Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire (...) ”* ;

10. Considérant que, dans le cas où les conditions posées par l'article L.521-1 du code de justice administrative sont remplies, le juge des référés

peut non seulement suspendre l'exécution d'une décision administrative, même de rejet, mais aussi assortir cette suspension d'une injonction, s'il est saisi de conclusions en ce sens, ou de l'indication des obligations qui en découleront pour l'administration ; que, toutefois, les mesures qu'il prescrit ainsi, alors qu'il se borne à relever l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige, doivent présenter un caractère provisoire ; qu'il suit de là que le juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L.521-1 du code de justice administrative, ne peut, sans excéder sa compétence, ordonner une mesure qui aurait des effets en tous points identiques à ceux qui résulteraient de l'exécution par l'autorité administrative d'un jugement annulant la décision administrative contestée ;

11. Considérant qu'en enjoignant au directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Haute-Normandie de faire procéder à l'enquête prévue à l'article 5-7 du décret du 28 mai 1982 dans un délai de huit jours à compter de la notification de son ordonnance, le juge des référés a ordonné une mesure qui, ayant en tous points des effets identiques à ceux qui résulteraient de l'exécution par le directeur régional de la décision par laquelle le juge de l'excès de pouvoir viendrait, le cas échéant, à prononcer l'annulation de la décision de refus litigieuse, ne présentait pas le caractère d'une mesure provisoire ; qu'il a ainsi méconnu l'étendue des pouvoirs qu'il tient des articles L.511-1 et L.521-1 du code de justice administrative ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le ministre est fondé à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée en tant seulement qu'elle a prononcé l'injonction contestée ;

13. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de statuer sur la demande d'injonction présentée au titre de la procédure de référé par le syndicat départemental CGT des agents DIRECCTE 76 et autres, en application des dispositions de l'article L.821-2 du code de justice administrative ;

14. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, postérieurement à l'introduction de la demande, l'enquête prévue à l'article 5-7 du décret du 28 mai 1982 a été diligentée au sein de l'unité de contrôle Rouen-Sud ; que, par suite, la demande tendant à ce que soit enjoint au directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Haute-Normandie de faire procéder à une telle enquête est désormais privée d'objet ; qu'il n'y a, dès lors, pas lieu d'y statuer ;

Décide

Article 1^{er} : L'article 2 de l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Rouen du 4 décembre 2014 est annulé.

(M. Rapone, rapp. – M. Lessi, rapp. pub.)

Note.

Les conditions de mises en œuvre de la réforme dite « *Ministère Fort* », le 15 septembre 2014, ont eu des effets directs sur la santé des agents, dont certains ont été retrouvés en pleurs tandis que d'autres se voyaient délivrer un arrêt de travail par leurs médecins. Compte tenu de la situation de risque ayant déjà entraîné des dommages pour certains agents, cinq membres du CHSCT de la Direccte Haute-Normandie ont rédigé un avis d'alerte de danger grave et imminent (DGI) sur la base de constats circonstanciés et ont exigé la tenue de l'enquête réglementaire prévue par l'article 5-7 du décret 82-453 (1) applicable pour la fonction publique d'État.

Moins de 48 heures après, le président du CHSCT faisait état du refus de l'administration de diligenter l'enquête au motif que les risques psycho-sociaux seraient hors du champ de compétence de la procédure d'alerte. En outre, il n'entendait pas réunir le CHSCT, ce qui doit être le cas lors de divergence sur la réalité du danger.

Soutenus par les syndicats CGT et Sud Travail, les cinq membres du CHSCT ont décidé de saisir le Tribunal administratif en référé en vue d'imposer la réalisation de l'enquête. Considérant que le refus du président ne pouvait pas s'analyser en une décision administrative, l'enquête devant être automatique selon le décret, ils ont saisi le tribunal sous la forme d'un référé mesures utiles (2). Tel n'a pas été le point de vue de l'administration, ni du tribunal qui a rejeté la demande au motif que le refus de la Direccte s'analysait en une décision administrative (3).

Cette décision n'a pas découragé les membres du CHSCT qui ont déposé, quelques jours après, deux requêtes distinctes, l'une en référé et l'autre au fond en vue d'obtenir la suspension de la décision administrative de refus d'enquête et une injonction pour que l'enquête soit réalisée. Dans la procédure, l'administration défendait qu'elle n'était pas tenue de réaliser l'enquête, compte tenu du fait qu'elle disposerait d'un pouvoir d'appréciation sur la réalité du danger grave et imminent. En outre, elle défendait l'idée que

les auteurs de l'alerte devaient apporter la preuve de l'existence de cette situation de danger, ce qui revient à dire que les auteurs de l'alerte devraient faire l'enquête approfondie avant d'agir ; enquête qui, selon les textes en vigueur, ne peut se faire qu'avec un représentant de l'administration... Un tel raisonnement était voué à l'échec, raison pour laquelle le Tribunal administratif de Rouen a, dans sa décision du 4 décembre 2014 (4), suspendu la décision de refus d'enquête et ordonné la réalisation de celle-ci sous un délai de 8 jours.

Pour le ministère du Travail, cette décision, qui pourtant ne correspond qu'à l'obligation réglementaire, apparaissait comme insupportable. Ainsi, le 23 décembre 2014, le ministère déposait un recours au Conseil d'État pour faire annuler la décision du 4 décembre 2014. Le ministre argumentait tant sur la forme que sur le fond, en arguant, notamment, du fait que la décision du Tribunal administratif était insuffisamment motivée, que la condition d'urgence n'était pas remplie, que l'atteinte aux droits des agents et des membres du CHSCT n'était pas établie, non plus que l'existence d'un risque d'atteinte à la santé et la sécurité des agents. Enfin, le ministre soutenait que l'injonction du TA à la Direccte de réaliser l'enquête dépassait les pouvoirs du juge des référés.

Faute de moyens financiers suffisants, les cinq membres du CHSCT et les organisations syndicales CGT et Sud Travail n'ont pas pu faire valoir leurs observations sur le mémoire du ministre, compte tenu de l'obligation de recourir aux services d'un avocat au Conseil d'État, avec un coût moyen de l'ordre de 5.000 € (et non, la justice n'est pas gratuite...).

Dans sa décision du 23 octobre 2015 (5), le Conseil d'État rejette l'ensemble des arguments du ministre du Travail tendant à obtenir l'annulation de l'ordonnance du Tribunal administratif de Rouen. La Haute juridiction administrative a notamment estimé que « *Considérant que l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ;*

(1) Article 5-7 du décret 82-453 modifié : « *Le représentant du personnel au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail qui constate qu'il existe une cause de danger grave et imminent, notamment par l'intermédiaire d'un agent, en alerte immédiatement le chef de service ou son représentant, selon la procédure prévue au 1^{er} alinéa de l'article 5-5, et consigne cet avis dans le registre établi dans les conditions fixées à l'article 5-8. Le chef de service procède immédiatement à une enquête avec le représentant du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail qui lui a signalé le danger et prend les dispositions nécessaires pour y remédier. Il informe le comité des décisions prises. En cas de divergence sur la réalité du danger ou la façon de le faire cesser, notamment par arrêt du travail de la machine ou de l'installation, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail compétent est réuni d'urgence, dans un délai n'excédant pas 24 heures. L'inspecteur du travail est informé de cette réunion et peut y assister. Après avoir pris connaissance de l'avis émis*

par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail compétent, l'autorité administrative arrête les mesures à prendre. À défaut d'accord entre l'autorité administrative et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sur les mesures à prendre et leurs conditions d'exécution, l'inspecteur du travail est obligatoirement saisi ».

(2) Article L.521-3 du Code de justice administrative ; M. Panigel-Nennouche « Le juge administratif de l'urgence », Dr. Ouv. 2004 p.256.

(3) TA Rouen, Ordonnance n°1403304 du 13 octobre 2014.

(4) TA Rouen, Ordonnance n°1404013 du 4 décembre 2014 consultable sur <http://cgt-tefp.fr/category/regions-departements/ Haute-Normandie/>

(5) Ci-dessus.

qu'en estimant que l'incertitude qui prévalait quant à la dégradation des conditions de travail des agents de l'unité de contrôle Rouen-Sud et aux risques psychosociaux en découlant était préjudiciable à la sérénité des relations de travail comme au fonctionnement du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, et en en déduisant que l'urgence justifiait que soit suspendue l'exécution de la décision refusant de procéder à une enquête sur les tensions invoquées, le juge des référés a porté une appréciation souveraine sur les faits de l'espèce, qui est exempte de dénaturation, et n'a pas commis d'erreur de droit ».

Cette décision du Conseil d'État est importante dans la mesure où il considère qu'une situation de dégradation des conditions de travail ou une atteinte au fonctionnement régulier du CHSCT peut constituer une situation d'urgence rendant possible la saisine du Tribunal administratif en la forme des référés. Cela conforte le choix de nos organisations syndicales d'utiliser, autant que faire se peut, ce mode de saisine plus rapide des juridictions administratives lorsque les règles élémentaires du droit du travail sont violées par nos hiérarchies.

Rappelons que pour les CHSCT compétents en matière de relations de droit privé, outre l'intervention de l'inspecteur du travail qui peut dresser procès-verbal pour entrave au CHSCT dans le cas où l'employeur s'oppose à l'enquête, les membres CHSCT auteurs de l'alerte peuvent saisir le juge des référés du Tribunal de grande instance en référé sur la base des articles 808 et 809 du code de procédure civile pour obtenir, sous astreinte, la réalisation de l'enquête.

Par contre, le Conseil d'État a annulé l'injonction faite par le Tribunal administratif à la Direccte de réaliser l'enquête, compte tenu du fait que cette injonction est analysée comme pouvant avoir les mêmes effets qu'une mesure définitive ; il s'abstient toutefois de statuer sur la demande initiale des requérants étant donné que l'enquête a, en fin de compte, été réalisée.

Cette position est critiquable à plusieurs titres. La décision de suspension du refus du DIRECCTE n'entraîne en tant que tel aucune obligation pour l'administration de réaliser l'enquête. En absence de possibilité d'injonction, cela équivaudrait au fait qu'il n'y a aucun intérêt à saisir la juridiction administrative en référé, ce qui pose un problème majeur d'effectivité du droit administratif du travail. Signalons que le rapporteur public au Conseil d'État défendait lui le fait que le Tribunal administratif pouvait enjoindre la réalisation de l'enquête. L'argument consiste à considérer que si la réalisation de l'enquête a effectivement un caractère irréversible, et donc dépasserait le caractère provisoire des mesures pouvant être enjointes par le juge des référés, l'enquête ne constitue qu'une étape

préparatoire dans le processus suivant l'alerte pour danger grave et imminent. En effet, l'enquête en elle-même ne préjuge pas des décisions qui seront prises par le chef de service à son issue et après la réunion du CHSCT. Pour résumer, le juge des référés pourrait enjoindre l'enquête dès lors que le juge du fond reste compétent sur la contestation de l'existence même d'un danger grave et imminent ainsi que des mesures de prévention. En outre, refuser au juge des référés, saisi dans le cadre d'un référé suspension, le droit d'ordonner l'enquête paraît d'autant plus surprenant que le Conseil d'État accepte cette possibilité dans le cadre des procédures de référé mesures utiles.

Une évolution positive des positions du Conseil d'État vis-à-vis du pouvoir des juges des référés administratifs permettrait de rendre possible une intervention rapide du juge lorsque l'administration ne respecte pas ses obligations. Suspendre une réorganisation pathogène, ordonner la consultation du CHSCT sur un projet important, enjoindre l'évacuation de locaux pollués par l'amiante, voilà des sujets où l'intervention du juge des référés est attendue.

L'affaire n'est cependant pas terminée sur le plan juridictionnel, le jugement au fond devant intervenir prochainement au Tribunal administratif de Rouen.

Concernant les conclusions de l'enquête, celles-ci ont été présentées au CHSCT de la DIRECCTE et l'administration a fini par reconnaître que « *la situation décrite dans le signalement du 19 septembre 2014, pouvait légitimement laisser craindre, tant aux agents qu'aux membres du CHSCT, l'existence d'une situation de danger grave et imminent avec des dommages irréversibles possibles pour la santé physique et mentale* ».

Dans le difficile combat mené dans toute la fonction publique pour que les droits des CHSCT soient respectés, cette décision constitue un point d'appui pour les militants, qui œuvrent au quotidien contre les effets pathogènes des réorganisations permanentes.

Reste aussi à gagner la reconnaissance de la personnalité juridique des CHSCT de la fonction publique, dossier qui est également dans les mains du Tribunal administratif de Rouen concernant le refus de la DIRECCTE de consulter le CHSCT sur les effets de la mise en œuvre du projet Ministère Fort.

Ce combat pour la préservation de la santé et de la sécurité des agents ne peut évidemment pas se limiter aux actions juridiques et doit reposer sur une mobilisation collective des collègues, soutenus par leurs organisations syndicales, mobilisation d'autant plus importante que les situations problématiques se multiplient.

Gérald Le Corre,
Inspecteur du travail