

GREVE – Réquisition – Pouvoirs accordés au Préfet par l'art. L. 2215-1 4° Code général des collectivités territoriales – Exercice – Conditions.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF D'ORLEANS (Référé)
25 novembre 2003

A. et a.

Vu la requête présentée pour Mme A. (...) et tendant sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative à la suspension de l'arrêté du préfet d'Indre-et-Loire du 21 novembre 2003, portant réquisition nominative des sages-femmes du service gynécologie-obstétrique de la clinique du Parc ;

“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” ; qu'en vertu des dispositions combinées des articles L. 522-1 et L. 522-3 le juge des référés peut rejeter par une ordonnance motivée et sans qu'il y ait lieu à procédure contradictoire les demandes manifestement mal fondées ;

Considérant que le droit de grève est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 précité ;

Considérant, toutefois, que la clinique du Parc assure plus de 40 % des accouchements du département d'Indre-et-Loire ; que par la seule production de deux articles de presse, l'un relatif à la fermeture pour cause de grève, en 2001, de la maternité de la clinique du Parc, l'autre relatant le faible impact de la grève actuelle sur l'activité de la maternité de Chinon, les requérantes ne contestent pas utilement la situation d'urgence et les risques sanitaires découlant de la cessation de fonctionnement du service d'obstétrique de la clinique et dénoncées par le directeur de l'Agence régionale d'hospitalisation du Centre et le directeur général du Centre hospitalier régional universitaire de Tours, dans les visas de l'arrêté préfectoral contesté ;

Qu'ainsi, et en se bornant à indiquer que l'arrêté litigieux instaurerait un service normal et non un service minimum, les intéressées n'établissent pas que cet arrêté de réquisition intervenu sur le fondement de l'article L. 2215-1 de 4° du Code général des collectivités territoriales, qui autorise le préfet, lorsque les circonstances le justifient, à réquérir toute personne nécessaire au fonctionnement d'un service essentiel au maintien de la salubrité et de la sécurité publique, soit constitutif dans les circonstances de l'espèce d'une atteinte grave et manifestement illégale à leur droit de grève ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin de suspension de l'arrêté de réquisition nominative des sages-femmes ne peuvent qu'être rejetées ; que, par suite, les conclusions tendant à ce qu'il leur soit alloué une somme sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative doivent être rejetées par voie de conséquence ;

PAR CES MOTIFS :

Article 1er. – La requête en référé susvisée est rejetée.

(M. Lamy-Rested, prés. – Bellanger-Baron, av.)

NOTE. – La loi pour la sécurité intérieure (LOSI) (1) a complété l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales par un 4° ainsi rédigé :

“La police municipale est assurée par le maire, toutefois : (...)

4° 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 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 et service, réquérir 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.

L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application.

Le préfet peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par l'arrêté qu'il a édicté.

La rétribution par l'Etat de la personne requise ne peut se cumuler avec une rétribution par une autre personne physique ou morale.

La rétribution doit uniquement compenser les frais matériels, directs et certains résultant de l'application de l'arrêté de réquisition.

Dans le cas d'une réquisition adressée à une entreprise, lorsque la prestation requise est de même nature que celles habituellement fournies à la clientèle, le montant de la rétribution est calculé d'après le prix commercial normal et licite de la prestation.

Dans les conditions prévues par le code de justice administrative, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, dans les quarante-huit heures de la publication ou de la notification de l'arrêté, à la demande de la personne requise, accorder une provision représentant tout ou partie de l'indemnité précitée, lorsque l'existence et la réalité de cette indemnité ne sont pas sérieusement contestables.

En cas d'inexécution volontaire par la personne requise des obligations qui lui incombent en application de l'arrêté édicté par le préfet, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, sur demande de l'autorité requérante, prononcer une astreinte dans les conditions prévues aux articles L. 911-6 à L. 911-8 du Code de justice administrative.

Le refus d'exécuter les mesures prescrites par l'autorité requérante constitue un délit qui est puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 € d'amende.”

Cette disposition énonce un pouvoir de réquisition au profit des Préfets dans des circonstances précisées au 1er alinéa : l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques. Compte tenu des deux décisions judiciaires reproduites ci-dessus (v. p. 533), et en particulier celle de la Cour de cassation dont Francis Saramito a dégagé la portée, il importe d'examiner ce pouvoir issu de la police administrative et son éventuelle

(1) Article 3 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003.

incidence en matière sociale. On notera que le Préfet d'Indre-et-Loire s'en est déjà emparé pour réquisitionner une équipe de sages-femmes (2). L'orthodoxie de cette intervention, validée sans excès de motivation par le juge administratif saisi dans le cadre d'un référé-liberté (espèce ci-dessus), est pourtant douteuse. L'affaire est actuellement pendante devant le Conseil d'Etat (2 bis). Jouant un rôle décisif dans cette affaire même si elle n'est pas partie directe, l'Agence régionale d'hospitalisation (ARH) (3) après plusieurs interventions coercitives (suspension des autorisations de procéder à des accouchements) est venue porter secours au Préfet et au directeur de la clinique en lock-outant la totalité du personnel par un retrait temporaire de l'autorisation d'exercer délivré après la décision du juge administratif (4).

A) Les origines de l'art. L 2215-1 4° CGCT

Les débats lors de l'adoption de la loi

La question fondamentale consiste à déterminer si l'art. L 2215-1 4° formalise des pouvoirs préexistants ou confère de nouvelles prérogatives au Préfet, en particulier dans le domaine social. Il semblait bien à première vue que la première branche de l'alternative soit celle correspondant à l'intention de l'initiateur du texte et du législateur. Le Ministre de l'Intérieur a présenté cet amendement gouvernemental (5) de la façon suivante : "*Cet amendement est destiné à répondre aux situations d'urgence, telles que les catastrophes naturelles, ou aux situations exceptionnelles - catastrophes industrielles, risques sanitaires, urgences sociales - où le préfet est obligé de faire appel à des moyens matériels exceptionnels. Je pense, par exemple, à la réquisition d'engins de levage ou d'engins pour nettoyer les plages quand il s'agit de ramasser, hélas ! des hydrocarbures*", pour ajouter ensuite : "*Il n'est pas question de donner un seul pouvoir supplémentaire au préfet : le pouvoir de réquisition existe d'ores et déjà*" (6) ; longuement interrogé par les parlementaires de l'opposition sur le champ d'application qu'il entendait conférer à ce texte, le même Ministre prenait "*l'exemple d'une entreprise d'équarrissage qui, faute d'avoir pris toutes les*

précautions nécessaires, provoquerait une crise sanitaire" ou encore celui d'une rave-party (7).

L'interprétation du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a précisé à ce propos que "*les dispositions contestées tendent à préciser et à compléter les pouvoirs de police administrative appartenant d'ores et déjà à l'autorité préfectorale en cas d'urgence, lorsque le rétablissement de l'ordre public exige des mesures de réquisition*" (8) et un commentateur autorisé indique : "*Comme il ressort des débats parlementaires, le nouveau 4° de l'art. L 2215-1 CGCT vise essentiellement des situations de crises non couvertes aujourd'hui par des polices ou des législations spéciales*" (9).

La portée du texte : *Generalia specialibus non derogant*

Bref un texte qui n'ajoute rien... mais un peu quand même puisque tous les annotateurs retiennent la fragilité antérieure de certaines réquisitions. L'analyse correspondant le mieux à la réalité du texte suggère que le gouvernement a introduit une mesure servant de support à l'intervention préfectorale lorsque celle-ci en était dépourvue ou, à tout le moins, lorsque le fondement des mesures prises était incertain (10). Or, on le verra, ce n'est pas le cas en matière de conflits sociaux (11). Assurément donc nulle trace d'une possible intervention préfectorale dans les conflits sociaux sur la base de L. 2215-1 (cf. *infra*).

Le champ d'application de l'art. L 2215-1 CGCT selon la jurisprudence administrative

Que faut-il entendre par "*l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques*" ? La jurisprudence administrative s'est prononcée sur la question puisque le 3° de l'art. L. 2215-1 (largement préexistant à la LOSI) fait référence à "*l'ordre, la sécurité et la salubrité publiques*", mention que l'on tiendra pour similaire, pour fonder une intervention préfectorale : l'action du Préfet a donc été examinée à propos :

- de l'interdiction de la vente de glaces sur les plages du littoral (12),

(2) Une première tentative devant le Tribunal de grande instance, à l'initiative de la direction de la clinique elle-même agissant sur injonction de l'ARH et de la DDASS, s'était soldée par un échec, conformément à la position de la Cour de cassation dans l'arrêt du 25 fév. 2003 commenté par F. Saramito.

(2 bis) Le Conseil d'Etat a rendu une décision censurant l'ordonnance ci-dessus alors que le présent numéro du Droit Ouvrier était déjà mis en page. Notre revue reviendra bien sûr prochainement sur cette affaire.

(3) Groupement d'intérêt public placé sous l'autorité du ministre chargé des affaires sociales (L 710-18 Code de la santé publique) ; J.-J. Dupeyroux et a., *Droit de la Sécurité sociale*, 14^e ed., 2001, Précis Dalloz § 744.

(4) Un auteur s'inquiétait récemment de la coordination des ARH avec les services extérieurs de l'Etat (P.L. Bras "Notre système de soins est-il gouverné ?" Dr. Soc. 2003.1005 spéc. p.1010) : en Indre-et-Loire la jonction est faite mais au profit du patronat du privé et selon des méthodes que ne renierait pas l'UIMM.

(5) Amendement n° 424 qui a donc échappé à la relecture du Conseil d'Etat.

(6) N. Sarkozy, JORF AN Débats 17 janv. 2003 compte rendu intégral deuxième séance du jeudi 16 janvier 2003.

(7) *ibid.*

(8) Décision du Conseil constitutionnel n° 2003-467 DC du 13 mars 2003

(9) J.E. Schoettl, Les Petites Affiches, 28 mars 2003 p. 6.

(10) Il existe par ailleurs de véritables polices spéciales (réquisition de logements en vertu de L 642-1 code constr. hab. ; art. 10 loi 22 juil. 1987 sur la sécurité civile) octroyant un pouvoir de réquisition spécifique.

(11) Il ne semble pas exister de décision du Conseil d'Etat admettant que le préfet puisse décider légalement d'une réquisition en application de son pouvoir général de police, autrement dit une réquisition sans texte.

- de l'arrosage des jardins, du lavage des voitures et du remplissage des piscines (13),

- de la vente de boissons alcoolisées dans les stations services (14).

Comme on le voit, on est loin, tant en intensité qu'en qualité, d'interdire l'exercice du droit constitutionnel de grève.

Dans une affaire retentissante (réquisition d'un immeuble destiné au logement des étrangers à Sangatte), un Tribunal administratif, suivant en cela son Commissaire du gouvernement, s'est attentivement penché sur le champ d'application de l'art. L 2215-1 (15). Reprenant la jurisprudence du Conseil d'Etat ci-dessus rappelée, le Commissaire du gouvernement considère que ce texte n'a servi que pour des "restrictions aux libertés publiques bien mineures par rapport à la question" de l'immeuble de Sangatte, raison pour laquelle il affirme que "le Préfet ne pouvait utiliser ses pouvoirs généraux de police pour réquisitionner l'usine". Il est suivi par le Tribunal administratif qui procède alors par substitution de motifs au sauvetage de la mesure contestée (16).

L'article L. 2215-1 ne peut donc porter d'atteinte à la liberté du commerce, pas plus qu'au droit de propriété.

B) La réquisition dans les relations de travail

L'absence des conflits collectifs du débat parlementaire et des propos ministériels peut probablement se comprendre puisqu'il préexiste un corpus de textes spécifiques dont, bien que ce n'ait pas été sa vocation à l'origine, il a été décidé qu'il servait de support pour l'intervention étatique dans les conflits sociaux (17).

On nous opposera la particulière lourdeur du dispositif. Les syndicalistes ne sont pas moins sensibles que les autres aux questions de sécurité des personnes - et parfois même le sont-ils plus (18) ; il n'est donc pas question de contester le principe de prévenir un risque grave mais seulement de s'assurer que 1°/ le risque est réel : il est en effet fort tentant dans certains secteurs, et en particulier celui de la santé, de l'invoquer systématiquement bien qu'on sache que les tribunaux ne se laissent pas toujours prendre au piège (19) 2°/ lorsque le risque est avéré, des moyens ne portant pas atteinte au droit de grève doivent alors être

prioritairement employés (principe de subsidiarité) ; ce n'est qu'à défaut que des mesures autoritaires peuvent être employées. Cela ne diffère pas d'ailleurs de "la jurisprudence du Conseil d'Etat qui exige d'une mesure de police trois qualités pour être légale : ne pas être une interdiction totale ; être nécessaire ; enfin être proportionnée" (20).

La lourdeur de la réquisition ne se justifie-t-elle pas par l'importance des atteintes portées par le principe même de la réquisition ? Ce n'est pas seulement (!) le droit de grève qui est anéanti, c'est également la liberté du travail qui est niée par un recours à ce qu'il faut bien appeler, sans risque d'exagération, des travaux forcés. On peut comprendre dans ces conditions que la réquisition soit réservée à des cas et à une procédure exceptionnels. Et même si, en matière sociale, la réquisition n'est plus guère pratiquée, on rappellera d'une part qu'elle l'a été très largement dans les débuts de la Ve République, d'autre part qu'elle fonde des interventions administratives récentes dans d'autres domaines et qu'elle n'est donc pas inusitée (21).

On en profitera pour souligner que les salariés ont une conscience professionnelle et un contact direct avec les personnes aux services desquelles est placée leur action, et qu'il est particulièrement injurieux de les traiter en "mineurs social" incapables de prendre en compte la sécurité des tiers. Dans le cas d'espèce (22), le conflit des sages-femmes ne portait aucune atteinte à la santé publique d'une part en raison du report sur les modes d'hospitalisation publique (23), d'autre part par leur remplacement par les médecins gynécologues de l'établissement privé. Mais cela dérangeait... est-ce un motif de réquisition ? En réalité c'est bien la décision de l'ARH de suspendre les autorisations d'exercer qui, à son tour, justifie l'intervention préfectorale. Cette consanguinité des interventions de la puissance publique, dont l'une justifie l'autre, pose à l'évidence un problème de santé juridique que le Tribunal n'a pourtant pas relevé.

C) Le juge administratif des référés, gardien d'une liberté publique collective ?

Le Conseil constitutionnel a relevé avec force que "les mesures prises par le préfet, sur le fondement de ces

(12) CE 16 janv. 1987, *Auclair*, Leb. Tab. 603 : ni les dispositions légales en question, "ni aucune autre disposition législative ne permettait audit préfet d'édicter une interdiction aussi générale et absolue, portant atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie".

(13) CE 23 sept. 1991 Leb. p.313.

(14) CE 3 juil. 1992 Leb. p.280.

(15) TA Lille, 2 mai 2002, AJDA 2002 p.933 concl. Bauzerand.

(16) La réquisition de biens n'est pas soumise au même régime procédural que la réquisition d'emplois, d'où la possibilité de cette substitution sans incidence sur la solution.

(17) Commentaire de Francis Saramito, préc. ; H. Sinay, *La grève*, Dalloz, 1966 §189 ; J.-Cl. Travail fasc. 70-30 § 109.

(18) Ces préoccupations ont largement été relayées dans notre revue ; on peut se reporter - pour la période récente - à M. Bonnechère "Santé-sécurité dans l'entreprise et dignité de la personne au travail" Dr. Ouv. 2003 p. 453 ainsi qu'au

numéro spécial du Dr. Ouv. mars 2003 *Prévention, Santé, Responsabilités* reprenant notamment le colloque du SAF.

(19) CA Chambéry 26 fév. 2002 Dr. Ouv. 2002 p. 456 n. A. de Senga, relatif également à une clinique.

(20) P. Waquet, *L'entreprise et les libertés du salarié*, Liaisons, 2003, p. 89.

(21) Exemple précité du centre de Sangatte.

(22) Décision ci-dessus.

(23) La clinique en question n'en étant pas à sa première grève, c'était jusqu'alors le mode de régulation employé et il n'avait pas provoqué d'atteinte à la santé et la sécurité des personnes. La maternité de Chinon s'est d'ailleurs déclarée, ainsi qu'il ressort d'un tract de l'UD CGT, prête à répondre à de nouvelles demandes supplémentaires d'accouchements, ce qui ne laisse pas de surprendre au vu d'un texte qui subordonne explicitement la réquisition à la condition "que les moyens dont dispose le Préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient le pouvoir de police".

dispositions, pourront être contestées par les intéressés devant le juge administratif, notamment dans le cadre d'un référé (24). L'importance de cette appréciation n'a pas échappé au premier commentateur de la loi qui insiste sur la nécessité, ressentie par le Conseil, de montrer les limites des nouvelles prérogatives préfectorales en se référant aux garanties offertes par les recours juridictionnels (25).

En l'espèce l'appréciation sommaire portée par le tribunal, sans même procéder à un débat contradictoire, ni même à l'audition des parties, peut laisser fort inquiet. D'autant que la réquisition préfectorale, à supposer le fondement juridique pertinent, n'avait pas hésité à imposer aux salariés un service normal sans aucune diminution d'activité, ce qui révélait de la part de l'autorité administrative l'intention d'écarter tout examen de proportionnalité de la mesure.

L'ordonnance allègue l'insuffisance de la production d'articles de presse pour apporter la preuve de l'absence de désorganisation mais que dire de sa propre insuffisance de motivation lorsqu'elle se contente de renvoyer aux "dénonciations" d'autorités sanitaires (ARH et CHRU) *telles que visées dans l'arrêté préfectoral* autrement dit sans même examiner le contenu et la motivation de ces décisions. Plus généralement la cohérence d'ensemble laisse à désirer : comment un service insusceptible d'arrêt,

même temporaire, compte tenu de son importance en termes de santé publique peut-il être fermé par décision de l'ARH ? En réalité plus que la logique juridique et le souci de santé publique, c'est une suite de décisions purement politiques destinées à prendre en tenailles les grévistes qui a prévalu dans cette affaire.

La réquisition ou la violation des droits, tel était l'intitulé d'un article du Professeur Piquemal (26). Il est en effet difficile de contester que l'on cherche à appliquer, selon une formule aussi vieille que la technique en question, le droit de la guerre aux grévistes... et, contrairement à Hauriou (27), on s'en étonnera en ce XXI^e siècle naissant. Le droit à la sécurité physique est un droit fondamental qui ne peut s'effacer devant aucun autre. Mais encore faut-il que son ombre portée, pour ne pas dire déformée, ne serve pas de prétexte à la mise en cause d'autres droits dont ceux des travailleurs. Un auteur éminent appelait récemment l'attention des juristes de droit privé sur l'œuvre du Conseil d'Etat dans la conquête des libertés du citoyen par rapport à la puissance publique, ce travail ayant été fait avec l'aide de la Haute juridiction administrative (28) ; il invitait alors les juridictions judiciaires à s'inspirer de cette logique (29). On ne saurait trop espérer que le souffle persiste pour cette belle liberté publique qu'est la grève.

Arnaud de Senga

(24) Déc. préc.

(25) F. Chauvin "Les nouveaux pouvoirs du préfet dans la LOSI" AJDA 2003 p.667 spéc. 669.

(26) Dr. Ouv. 1959 p.377.

(27) CE 7 avr. 1909, *Winkell*, S. 1909.3.145 concl. Tardieu, n. Hauriou.

(28) P. Waquet préc. p.11-12

(29) *ibid.* p. 201.