

1. Considérant que, par arrêté du 9 décembre 2016, le préfet du Nord a réquisitionné, sur le fondement du 4° de l'article L.2215-1 du Code général des collectivités territoriales, du vendredi 9 décembre 2016 à 21 heures jusqu'à la fin des négociations salariales, certains personnels des secteurs cokerie, hauts fourneaux, « mattaglo » et « uli » de l'établissement industriel sidérurgique de Grande-Synthe, exploité par la société Arcelor-Mittal Atlantique et Lorraine ;

Sur l'exception de non-lieu à statuer opposée par le préfet du Nord :

2. Considérant que le préfet du Nord fait valoir que la négociation annuelle obligatoire sur les salaires engagée par la société Arcelor-Mittal avec les partenaires sociaux ayant pris fin le 15 décembre 2016 à midi, l'échéance fixée par l'arrêté attaqué est dépassée ; que, toutefois, il ne résulte pas de l'instruction, ni d'ailleurs des éléments recueillis lors de la seconde audience publique, que les discussions auraient effectivement cessé et qu'un accord aurait été signé mettant définitivement fin au mouvement de grève ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient le préfet, la décision attaquée n'ayant pas d'ores et déjà produit tous ses effets, la procédure engagée par le syndicat CGT Arcelor-Mittal devant le juge des référés ne peut être regardée comme se trouvant privée d'objet ; qu'il s'ensuit que l'exception de non-lieu à statuer opposée par le préfet doit être écartée ;

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

3. 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 (...) » ;

4. 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 (...) » ;

5. 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, même privée, dont les activités, soumises à la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, présentent un risque technologique et environnemental élevé, lorsque les perturbations résultant de la grève créent une menace pour la sécurité publique ; qu'il ne peut prendre que les mesures nécessaires, imposées par l'urgence et proportionnées aux nécessités de l'ordre public ;

6. Considérant que l'arrêté portant réquisition nominative de très nombreux personnels des secteurs cokerie, hauts fourneaux, « mattaglo » et « uli » de l'établissement industriel contraint les salariés intéressés à ne pas cesser leur activité professionnelle ; qu'il doit ainsi être regardé comme créant une situation d'urgence au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative ;

7. Considérant, d'une part, que l'arrêté attaqué portant réquisition, selon les tableaux qui lui sont annexés, pour une période allant du 9 décembre 2016 à une date non précisément définie renvoyant à la fin des négociations salariales, a été pris par le préfet du Nord pour répondre à une lettre en date du 9 décembre 2016 du chef de l'établissement de Dunkerque indiquant que des mouvements sociaux mettant en péril, dans le cadre de négociations salariales, certaines installations du site industriel présentant un risque technologique et environnemental ne permettant pas de les arrêter, il sollicitait la réquisition d'une partie du personnel « afin de maintenir la sécurité des biens et des personnes » ; que cette demande faisait suite à un précédent courriel en date du 8 décembre, dans lequel ce même responsable, en réponse à la demande des services de la préfecture l'invitant à mettre en œuvre les mesures spécifiques

prévues par le règlement intérieur de l'établissement afin d'assurer la poursuite et la continuité des installations sensibles, indiquait que les nouveaux grévistes du poste d'après-midi de la cokerie n'avaient pas accepté de maintenir cette installation selon les règles minimales ; que, toutefois, l'arrêté attaqué, qui se borne à reprendre ces considérations générales, ne fournit aucune indication précise et chiffrée ni sur la nature et l'ampleur du mouvement social à l'origine de la mesure de réquisition contestée, ni sur les menaces et les atteintes que ce mouvement ferait concrètement peser sur la sécurité des installations, ni sur les emplois indispensables pour assurer leur surveillance et leur fonctionnement minimal ; qu'il n'est pas davantage justifié de l'impossibilité pour l'entreprise, invoquée par le responsable du site dans son courriel, de mettre en œuvre et de faire appliquer les mesures de sécurité et de protection prévues par le plan d'opération interne et par le règlement intérieur de l'établissement ; qu'ainsi, le préfet n'établit pas que la réquisition était le seul moyen de garantir la sécurité des personnes et des biens sur le site et dans son environnement proche ; qu'une telle mesure générale et imprécise porte donc atteinte de manière disproportionnée au droit de grève ;

8. Considérant, d'autre part, que la réquisition contestée porte sur la quasi-totalité du personnel de certains services, dont notamment le secteur de la cokerie et les hauts fourneaux, sans que n'ait été précisé en quoi la présence d'un tel effectif aux différents postes de travail définis était indispensable pour assurer la surveillance des installations et leur maintien dans des conditions de sécurité minimales conformes aux exigences résultant de leur classement au titre des sites industriels présentant des risques technologiques et environnementaux élevés ; 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 ;

9. Considérant qu'il résulte de tout 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 l'arrêté du 9 décembre 2016 du préfet du Nord portant réquisition de personnels de l'établissement industriel sidérurgique de Grande-Synthe exploité par la société Arcelor-Mittal Atlantique et Lorraine ;

Ordonne :

Article 1^{er} : L'arrêté du 9 décembre 2016 par lequel le préfet du Nord a réquisitionné, du vendredi 9 décembre 2016 à 21 heures jusqu'à la fin des négociations salariales, certains personnels de l'établissement industriel sidérurgique de Grande-Synthe exploité par la société Arcelor-Mittal Atlantique et Lorraine, est suspendu.

(Mme Rouault-Chalier, prés. – Me Barège, av.)

Note.

I. La réquisition préfectorale : un mécanisme portant atteinte au droit de grève

La présente ordonnance du juge des référés du Tribunal administratif de Lille suspend un arrêté du 9 décembre 2016 par lequel le Préfet du Nord a réquisitionné certains personnels grévistes des secteurs cokeries, hauts-fourneaux, « mattaglo » et « ugli » du site Arcelor-Mittal. Ce faisant, il les empêchait non seulement de faire grève, mais encore sur une durée indéterminée, puisque cet arrêté devait rester en vigueur « jusqu'à la fin des négociations salariales ». La réquisition implique l'arrêt immédiat de la grève pour les personnels concernés et doit être justifiée par le maintien de l'ordre public. En outre, la méconnaissance d'une mesure de réquisition préfectorale par les grévistes est assortie d'une sanction particulièrement dissuasive, puisqu'il s'agit d'« un délit qui est puni de six mois d'emprisonnement et de 10.000 euros d'amende » (1). Alors même que le droit de grève est constitutionnellement protégé (2), le droit de réquisition est donc susceptible de le vider de sa substance en ne laissant subsister que les seuls « mouvements sociaux qui ne gênent personne » (3).

Il est nécessaire de revenir sur la teneur de ce dispositif introduit par la loi du 18 mars 2003 (4). Avant son entrée en vigueur, l'autorité de police administrative était d'ores et déjà en mesure de procéder à des réquisitions de personnel (5). L'article 3 de la loi susvisée lui a, cependant, conféré un fondement légal en insérant un paragraphe 4^o à l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Cet article a, par la suite, subi une modification (6) afin de préciser que le pouvoir de réquisition pouvait être mis en œuvre

(1) L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

(2) Le Préambule de la Constitution de 1946 énonce que « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ».

(3) J. Travad, « Le pouvoir de réquisition des préfets – Premier bilan de la loi du 18 mars 2003 », JCP Adm., n° 37, 17 septembre 2012.

(4) Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

(5) J.-H. Stahl, « Droit de grève et réquisitions de personnels de santé », conclusions sur Conseil d'État, 9 décembre 2003, (référé), *Mme Aguillon*, Dr. Soc., 2004, p. 172. Le Conseil constitutionnel avait également relevé que « Considérant, en premier lieu, 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 ; » (décision 2003-467 DC du 13 mars 2003).

(6) L'article 29 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance est venue préciser le 1^{er} alinéa du 4 de l'article L. 2215-1 du CGCT pour préciser qu'en cas d'atteinte constatée ou prévisible à l'ordre public, la réquisition pouvait intervenir.

tant pour prévenir des troubles à l'ordre public que pour y mettre fin (7).

Le 4° de l'article L.2215-1 du CGCT est désormais ainsi rédigé : « 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* ».

Une interprétation stricte du paragraphe 4 de l'article précité ne semblait pas autoriser les préfets à « *requérir n'importe quels personnels grévistes, et notamment pas les agents d'entreprises privées* » (8). Dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'État *Madame Aiguillon* (9), le commissaire du Gouvernement s'était penché sur cette question et semblait d'ailleurs exclure que la réquisition puisse concerner les salariés d'entreprises privés (10). Cependant, cette lecture n'a pas été confirmée par la suite. En 2010, les préfets ont été amenés à réquisitionner des grévistes afin d'assurer le fonctionnement minimal des raffineries. Ces mesures de réquisition ont été jugées légales (11). Le mécanisme de la réquisition préfectorale peut donc s'appliquer à des situations diverses pour prévenir la paralysie de nombreux secteurs d'activités. D'aucuns n'ont, toutefois, pas manqué de souligner que le pouvoir de réquisition dépassait l'intention des auteurs du texte (12).

Face à une réquisition, « *les requis ne sont toutefois pas sans défense. Leur protection juridique est assurée par différents moyens, dont le principal reste le référé-liberté* » (13). La nécessité du contrôle du juge administratif sur les mesures de réquisition avait d'ailleurs été soulignée, dès 2003, par le Conseil constitutionnel (14).

II. Le juge administratif, garant de l'équilibre entre le respect du droit de grève et le maintien de l'ordre public

2.1. En vertu du privilège du préalable (15), les décisions prises par une autorité administrative s'appliquent dès leur édicton. Le recours en excès de pouvoir n'a aucun effet suspensif. Les jugements annulant des mesures de réquisition perdent une grande partie de leur intérêt s'ils interviennent plusieurs années après les faits, alors que la situation a profondément évolué. « *Agir vite est [donc] une condition nécessaire à la protection effective des droits et libertés* » (16), ce que permet le référé-liberté, prévu à l'article L. 521-2 du Code de justice administrative (17).

Aux termes de cet article (18), trois conditions doivent être remplies pour obtenir la suspension d'une mesure de réquisition préfectorale, à savoir *l'urgence*, la sauvegarde d'une liberté ayant le caractère d'une *liberté fondamentale* et l'existence d'une *atteinte grave et manifestement illégale* à cette liberté. Le droit de grève étant reconnu comme étant une *liberté fondamentale*, cette première condition est aisément remplie. *L'urgence* est, dans ce contexte, aisée à caractériser, puisque la réquisition fait immédiatement obstacle au droit de grève et contraint les intéressés à reprendre sans délai leur activité professionnelle. Le critère de *l'atteinte grave et manifestement illégale* fait, quant à lui, l'objet d'un contrôle méthodique développé ci-après.

(7) P. Houillon, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi adopté par le Sénat, relatif à la prévention de la délinquance*, 2006 p. 165.

(8) J.-H. Stahl, « Droit de grève et réquisitions de personnels de santé », *op. cit.*, p. 172.

(9) Conseil d'État, 9 décembre 2003, n° 262.186, Dr. Ouv. 2004, p.184, n. M. Panigel-Nennouche.

(10) J.-H. Stahl, *op. cit.*

(11) Voir sur ce point Conseil d'État, 27 octobre 2010 (référé), n° 343.966, Dr. Ouv. 2011, p.153, n. G. Koubi et G. Guglielmi, « Réquisitions "stratégiques" et effectivité du droit de grève » ; voir aussi Y. Struillou, « Conflits sociaux et réquisition : Finalité et modalités du contrôle exercé par le juge administratif », Dr. Ouv. 2011, p.485.

(12) J. Travard, « Le pouvoir de réquisition des préfets - Premier bilan de la loi du 18 mars 2003 », *op. cit.* ; G. Koubi et G. Guglielmi, « Réquisitions "stratégiques" et effectivité du droit de grève », *op. cit.*

(13) *Ibid.*

(14) Le Conseil constitutionnel disposait en effet « *qu'en outre, les mesures prises par le préfet, sur le fondement de ces dispositions, pourront être contestées par les intéressés devant le juge administratif, notamment dans le cadre d'un référé ou d'une procédure d'astreinte* » (décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003).

(15) CE, 2 juillet 1982, *Huglo et autres*, n° 25.288 et 25.323.

(16) B. Stirn, « Niveaux de protection des droits fondamentaux », Intervention du 5 décembre 2016, Cour de justice de l'Union européenne, Luxembourg.

(17) L'article L.521-2 du Code de justice administrative dispose que « *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* ».

(18) V. précédemment dans ces colonnes 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 de l'urgence », Dr. Ouv. 2004, p.256.

En la matière, la procédure de référé-liberté présente un intérêt incontestable. Pour autant, elle n'est pas exempte de tout risque, puisque le juge est, par définition, amené à se prononcer rapidement et sans être présent sur le terrain. La mesure de réquisition aurait pu ne faire l'objet que d'une analyse peu approfondie, fondée sur des éléments parcellaires, en admettant largement les motifs avancés par l'administration, surtout lorsque des questions de sécurité sont en jeu (19). Le cas d'espèce nous prouve, au contraire, que le contrôle du juge des référés peut, malgré l'urgence, être rigoureux et exigeant.

2.2. Dans la présente espèce, le juge s'est efforcé de trouver un juste équilibre entre le droit de grève et le maintien de la sécurité publique. Pour cela, le contrôle est approfondi et s'effectue en deux temps.

D'une part, une attention toute particulière a été portée à la matérialité des faits de l'espèce et à la nécessité de la mesure. L'ordonnance relève que l'arrêté se borne « à reprendre des considérations générales » et « ne fournit aucune indication précise et chiffrée ». Le juge des référés n'a donc pas manqué de relever l'absence d'éléments circonstanciés précisant la nature et l'ampleur du mouvement social à l'origine de la mesure de réquisition. Le juge des référés fait observer une lacune identique en ce qui concerne « les menaces et les atteintes que ce mouvement ferait concrètement peser sur la sécurité des installations ». Le préfet se devait de rapporter des preuves, ou tout au moins des indices suffisants, attestant de l'existence concrète d'une menace engendrée par le

mouvement social. En l'absence de tels éléments, la nécessité de la mesure n'est pas démontrée, ce qui la rend illégale.

Après avoir vérifié ce premier aspect, le juge s'assure, d'autre part, que la mesure prise était appropriée à l'importance de la menace et vérifie qu'une autre mesure, moins attentatoire aux libertés, n'aurait pas permis de maintenir l'ordre public. Sur ce point, il relève « qu'il n'est pas davantage justifié de l'impossibilité pour l'entreprise, invoquée par le responsable du site dans son courriel, de mettre en œuvre et faire appliquer les mesures de sécurité et de protection prévues par le plan d'opération interne et par le règlement intérieur de l'établissement ». Le juge des référés souligne que le préfet du Nord n'a pas démontré que la réquisition était le seul moyen de garantir la sécurité des biens et des personnes. Il souligne, en outre, qu'une telle mesure, qui s'étend sur une période non définie, est « générale et imprécise ». Ainsi, le juge des référés contrôle l'adéquation de la réquisition aux faits qui l'ont motivée et en conclut que l'atteinte portée au droit de grève est, en l'espèce, disproportionnée.

Par cette décision, le juge des référés a rappelé que le droit de grève demeurait la règle, la réquisition l'exception. De cette façon, il confirme sa qualité de « juge indépendant, protecteur des droits et libertés des citoyens » (20).

Caroline Bardoul, Avocate au Barreau de Nantes,
docteur en droit public

(19) J. Travard, « Le pouvoir de réquisition des préfets – Premier bilan de la loi du 18 mars 2003 », op. cit.

(20) B. Stirn, « Niveaux de protection des droits fondamentaux », op.cit.