

Réquisition en cas de grève des personnels des services publics

Textes de référence :

- Loi du 11 juillet 1938 (titre II) et son décret d'application du 28 novembre 1938 portant règlement général d'administration publique ;
- Loi n° 50-244 du 28 février 1950 maintenant provisoirement en vigueur au-delà du 1er mars 1950 certaines dispositions législatives et réglementaires du temps de guerre prorogées par la loi du 26 février 1949 ;
- Ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services ;
- Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la Défense ;
- Décret n° 62-367 du 26 mars 1962 portant règlement d'administration publique pour l'application n° 59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services ;
- Arrêt du Conseil d'État (CE, 24 février 1961, Isnardon, Recueil Lebon page 150, A.J.D.A. 1961 page 204, note J. Savatier)

N.B. : La loi n° 50-244 du 28 février 1950 et l'arrêt du Conseil d'État « Sieur Isnardon » de 1961 ne sont disponibles au R.L.R. et dans le recueil Lebon que sous la forme papier.

Le principe général

Pour avoir recours à la réquisition, le gouvernement est contraint de prendre un décret en Conseil des Ministres,

Le ministre concerné concrétise l'action administrative par un arrêté et en application du règlement d'administration publique précité les réquisitions doivent être notifiées individuellement par les autorités. Cette loi a été précisée par l'article 45 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la Défense.

Par la suite, elle générera un conflit entre deux principes ayant valeur constitutionnelle : le droit de grève reconnu aux fonctionnaires et la continuité du service. Ce paradoxe perdure, telle une constante en droit constitutionnel français : au terme de l'alinéa 7 du préambule de la constitution du 27 octobre 1946, « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent » et par voie de conséquences, toute restriction ou contingentement du droit de grève relève du domaine de la Loi.

Dans la pratique sauf recours à cette procédure lourde et exceptionnelle, qui n'a plus été employée depuis la grève des mineurs de 1963, le terme de **réquisition civile** constitue bien souvent un abus de langage inadmissible. Si l'existence de cette procédure ne peut être niée, les auteurs de l'action administrative sont strictement circonscrits en qualité et en nombre par les textes.

En droit administratif général, le Préfet dispose du pouvoir de réquisition dans le cadre de mesures exceptionnelles dûment motivées (urgence, périls imminents, principe de précaution...) et répondant à certaines de ses missions essentielles : Sécurité des biens et des personnes, maintien de l'Ordre public et mesures de préservation et de protection de la Santé publique. Le Préfet peut déléguer son pouvoir de réquisition à certains hauts fonctionnaires : Recteurs, Secrétaires généraux de Préfecture, Sous-Préfets, Chefs de services déconcentrés de l'État... Le droit de grève, quant à lui, ne peut être retiré aux personnels qu'au terme d'une loi, comme la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de Police ou par voie d'ordonnance (exemple : ordonnance n°

58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire). C'est donc bien la volonté du législateur et elle seule, qui fixe les limites du droit de grève des fonctionnaires et agents publics, limites « nécessaires » selon la doctrine en vue d'assurer la continuité du service public.

La procédure empreinte de formalisme définie par les textes précités se décrit comme suit :

1. Adoption d'un décret en Conseil des Ministres ;
2. Le Ministre intéressé prend un arrêté ;
3. Les ordres de réquisition sont pris par le Préfet qui les notifie individuellement à chaque agent.

Dans la mesure où des sanctions disciplinaires et pénales peuvent être prononcées à l'encontre de personnels récalcitrants qui ne peuvent se contenter d'être présents à leur poste, il importe d'établir que les agents ont eu effectivement connaissance de l'ordre de réquisition (envoi en recommandé avec accusé de réception ou par porteur habilité).

En vertu de la jurisprudence (CE, Sect. 24 février 1961, Isnardon, Recueil Lebon page 150, A.J.D.A. 1961 page 204, note J. Savatier), le recours à la réquisition n'est jugé légal que si la grève est de nature à porter une atteinte suffisamment grave, soit à la continuité d'un service public, soit à la satisfaction des besoins de la population. Le choix du Préfet de réquisitionner une partie du personnel ne doit être guidé que par la nature des fonctions exercées et non systématiquement du fait du niveau hiérarchique de l'agent.

La jurisprudence

Cependant, depuis l'arrêt du conseil d'État dit " Dehaene ", la jurisprudence administrative juge qu'en l'absence de loi applicable, il appartient aux chefs de service de réglementer le droit de grève des fonctionnaires. Le juge administratif fait donc régulièrement application des principes toujours valables qu'il a dégagés dans sa décision Dehaene (pour un cas récent d'application, voir 30 novembre 1998, Mme Rosenblatt et autres, T.p.987). A cette occasion, et en tenant compte des contraintes et de l'importance du service public concerné, le juge vérifie que les limites apportées au droit de grève par les chefs de service sont proportionnées aux nécessités de la sauvegarde de l'ordre public. Si les chefs de services peuvent interdire le droit de grève à certains agents d'autorité ou prévoir un service minimum, ils ne sauraient prendre des mesures trop générales ayant pour effet de rendre l'exercice du droit de grève en pratique impossible.

Face à un ordre individuel de réquisition de ce type, deux stratégies sont possibles:

- Ignorer l'ordre, ne pas s'y rendre, et risquer des sanctions disciplinaires ;
- Saisir le Tribunal Administratif, et faire suspendre cet ordre (Voir les modalités pratiques en annexe)

De telles mises en demeure présentent le caractère d'un ordre impératif lorsqu'elles sont notifiées par écrit. La notification peut revêtir plusieurs formes : remise en main propre devant témoin ou contre signature, lettre recommandée avec accusé de réception, par voie d'huissier ou par porteur spécial, par exemple gendarme ou policier. En cas de litige, c'est l'administration qui doit fournir la preuve de la notification.

Dès lors, si l'ordre notifié n'est pas exécuté, l'agent s'expose à des sanctions disciplinaires qui peuvent être très lourdes.

Certaines mises en demeure apparaissent abusives (signées d'autorités qui n'ont pas qualité pour cela, seul le Préfet étant compétent ; possibilité non exploitée de recourir prioritairement à des non grévistes, etc.). Mais il faut rappeler que le refus d'exécuter une mise en demeure

notifiée expose en tout état de cause à des sanctions disciplinaires, **même si elle apparaît ensuite illégale.**

Il est à peine besoin de souligner que des " mises en demeure ", " réquisitions ", " injonctions ", " , sommations ", etc., ne produisent de contrainte qu'après notification écrite comme indiqué ci-dessus. Une injonction verbale, un document simplement distribué dans un casier, voire un message ou un télégramme téléphoniques, ne constituent pas la preuve de la notification de l'interdiction de faire grève.

Dès lors, si l'ordre notifié n'est pas exécuté, l'agent s'expose à des sanctions disciplinaires qui peuvent être très lourdes, même si elle apparaît ensuite illégale.

ANNEXE 1

FAIRE UNE REQUETE POUR SUSPENDRE UN ORDRE DE REQUISITION

Liste des ingrédients nécessaires:

- Un ordre individuel de réquisition ;
- Une requête en annulation de l'ordre de réquisition (doc 1) ;
- Une requête en suspension de l'ordre de réquisition (doc 2) ;
- Un ordinateur avec une connexion Internet.

1) Repérer la juridiction dont on dépend

Connectez-vous par Internet à l'adresse suivante:

<http://www.conseil-etat.fr/cde/fr/tribunaux-et-cours/>

On obtient facilement adresse et téléphone du Tribunal dont on dépend.

NB: le Tribunal compétent est celui du lieu où se trouve le siège de l'autorité qui a pris l'ordre de réquisition.

2) Préparer les requêtes

Il faut compléter la requête en annulation et la requête en suspension si les délais le permettent (sur cette dernière, la décision du juge intervient dans les 48h), en indiquant les noms, prénoms, dates et informations diverses (modèle en annexe 2 et 3). **N'oubliez pas de dater et signer!**

A la requête en suspension, il faut joindre:

Une photocopie de l'ordre de réquisition, et une photocopie de la requête en annulation.

A la requête en annulation, il faut joindre:

Une photocopie de l'ordre de réquisition.

Il faut enfin photocopier chacun des deux paquets en 4 exemplaires (1 pour le requérant, 1 pour l'autorité administrative attaquée, 2 pour les juges).

3) Déposer les requêtes

Muni des deux paquets de documents, il faut se rendre au greffe du Tribunal Administratif compétent pour déposer les requêtes (la plus part des tribunaux acceptent un envoi par courrier en recommandé avec accusé de réception. Consulter le site cité plus haut).

Pour savoir dans quelles conditions on peut assister aux audiences et récupérer le jugement écrit, il faut se renseigner auprès des greffiers. En principe, le juge des référés rendra sa décision dans les 48h. Il peut décider de suspendre la réquisition, auquel cas, l'agent réquisitionné n'est pas tenu de répondre à sa convocation. Il ne risque pas de sanctions disciplinaires.

En revanche, si le juge ne suspend pas l'exécution de l'ordre de réquisition, le gréviste qui n'obéit pas à l'ordre de réquisition est passible de sanctions disciplinaires. Quant aux juges du fond, ils examineront la requête en annulation dans un an ou deux, l'objectif étant de disposer d'une jurisprudence en la matière.

ANNEXE 2

A Mesdames et Messieurs les Présidents et Conseillers composant le Tribunal Administratif de ...

Requête en annulation de la décision de réquisition de M. ..., émanant de M. ... notifiée par lettre en date du ...

M. ..., né le ... à ..., de nationalité ..., demeurant ..., exerçant la profession de ...

A l'honneur de vous saisir d'un recours en annulation de la décision prise le ... par :

M. le ... , demeurant en cette qualité en ... rue de ... etc.

Plaise au Tribunal

M. ... est recevable et bien fondé à solliciter du Tribunal de céans l'annulation de la décision de réquisition qui lui a été notifiée le

Cet acte administratif est entaché d'illégalité manifeste en ce qu'il :

- n'est pas motivé en fait et en droit en violation de la loi du 11 juillet 1979,
- porte atteinte à l'exercice d'un droit constitutionnellement reconnu sans que cette atteinte soit justifiée par des motifs licites.

Exposé des faits

1- Les fonctionnaires et contractuels, placés sous l'autorité de Monsieur le Ministre de l'alimentation de l'agriculture et de la pêche, sont, en grève.

Cette grève est parfaitement licite, intervenant au soutien de revendications professionnelles et ayant été précédée de préavis réguliers adressées à l'administration par différents syndicats représentatifs de ces fonctionnaires dans les délais prévus par la loi.

Le mouvement de grève vient particulièrement au soutien de revendications portant sur les moyens consentis par l'État à la santé publique vétérinaire et l'opposition des personnels au démantèlement de l'État dans le domaine du contrôle sanitaire de la chaîne alimentaire.

2- M. ..., suite aux préavis sus-cités, a décidé d'exercer le droit individuel qui lui est conféré tant par la constitution que par l'article 10 de la loi du 13 juillet 1983, relative aux droits et obligations des fonctionnaires, de se mettre en grève.

M. ... a donc cessé le travail le

Par lettre en date du ..., Monsieur a prétendu "réquisitionner" M. ... en lui intimant

l'ordre de (exécuter l'inspection à l'abattoir de ou autre)....

Cette décision étant manifestement entachée d'illégalité, le recours à justice s'imposait.

Discussion

Le préambule de la constitution du 27 octobre 1946 réaffirmé par la constitution du 4 octobre 1958 proclame que :

"Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent"

L'exercice du droit de grève relève indiscutablement de l'exercice d'une liberté publique.

La décision attaquée est illégale en ce qu'elle n'est pas motivée (1) et en ce qu'elle porte atteinte au droit de grève hors des cas prévue par la loi (2).

1- Sur l'absence de motivation

L'article 1^{er} de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 dispose que :

"Les personnes physiques ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

- restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police, (...)"

L'article 3 de cette même loi dispose que :

"La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision"

Le tribunal constatera que la décision attaquée, qui restreint l'exercice d'une liberté publique n'est pas motivée et que de ce seul fait, il ne manquera pas de prononcer son annulation.

2- Sur l'atteinte illicite au droit de grève constitutionnellement reconnu.

Il est loisible à certaines autorités administratives de limiter l'exercice du droit de grève des fonctionnaires sous certaines conditions.

Cette possibilité ne peut s'exercer que dans les cas :

- où la présence de l'agent est indispensable à la sécurité physique des personnes, à la conservation des installations et du matériel ainsi qu'à l'action gouvernementale,
- où la satisfaction des besoins essentiels de la Nation est mise en cause,
- où l'ordre public n'est plus assuré.

En l'espèce, aucune de ces conditions n'est réunie.

Il est indiscutable que la grève des personnels du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche ne met pas en cause la sécurité des personnes et des biens et ne trouble en aucune façon l'ordre public.

Il ne saurait pas plus être retenu que la grève des personnels du Ministère de l'Alimentation de l'Agriculture et de la pêche pourrait mettre en cause les besoins essentiels de la Nation.

L'impact économique de l'arrêt des abattoirs qui seraient induites par cette grève ne sauraient être qualifiées d'atteinte aux besoins essentiels de la Nation.

Ces difficultés ne peuvent, dans le pire des cas, conduire qu'au report des abattages.

Ces difficultés ne causent donc aucun dommage irréversible à qui que ce soit.

Sauf à priver les fonctionnaires du droit de grève, il ne pourra être admis qu'ils puissent être réquisitionnés à seul fin d'assurer un fonctionnement normal du service public.

La décision attaquée en ce qu'elle restreint de manière illicite une liberté publique, devra, en tout état de cause, être annulée.

PAR CES MOTIFS

et sous réserves de tout autre à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, l'exposante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal Administratif de céans:

Vu le préambule de la constitution du 27 octobre 1946,

Vu l'article 10 de la loi du 13 juillet 1983,

Vu les articles 1^{er} et 3 de la loi du 11 juillet 1979,

- Annuler la décision notifiée par M. (le préfet ...) de ... à M. ... le ...

- Condamner l'État à payer à M. ... requérant la somme de 1000 euros au titre de l'article L 761-1 du Code de justice administrative

Pièces jointes :

Le requérant (date et signature)

Pj : Décision attaquée

ANNEXE 3

A Monsieur le Président du Tribunal Administratif de ...

Suspension à exécution d'une décision administrative portant atteinte à une liberté fondamentale (L 521-1 et L 521-2 du Code de Justice Administrative)

Requête à fin de Référé Administratif

Pour :

M. ..., né le ... à ..., de nationalité ..., demeurant ..., exerçant la profession de ...

A l'honneur de vous saisir d'un recours en suspension de la décision prise le ... par :

M. le ..., demeurant en cette qualité en ... rue de ... etc.

Plaise à Monsieur le Président

Le requérant est recevable et bien fondé à demander au Juge des référés du Tribunal Administratif de céans, sur le fondement des articles L 521-1 et L 521-2 du Code de Justice Administrative et au vu de sa requête en annulation déposée ce jour, qu'il suspende l'exécution de la décision de Monsieur (le Préfet de ...), notifiée le ... , par laquelle il a prétendu "réquisitionner" le requérant en lui intimant l'ordre de (réaliser l'inspection ou autre...).

Par requête déposée auprès du Tribunal Administratif de ..., le requérant a demandé l'annulation de la décision illégalement prise en exposant que:

"1- Les fonctionnaires, placés sous l'autorité de Monsieur le Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche sont, depuis plusieurs semaines en grève.

Cette grève est parfaitement licite, intervenant au soutien de revendications professionnelles et ayant été précédée de préavis réguliers adressés à l'administration par différents syndicats représentatifs de ces fonctionnaires dans les délais prévus par la loi.

Le mouvement de grève vient particulièrement au soutien de revendications portant sur les moyens consentis par l'État à la santé publique vétérinaire et l'opposition des personnels au démantèlement de l'État dans le domaine du contrôle sanitaire de la chaîne alimentaire.

2- M. ..., suite aux préavis sus-cités, a décidé d'exercer le droit individuel qui lui est conféré tant par la constitution que par l'article 10 de la loi du 13 juillet 1983, relative aux droits et obligations des fonctionnaires, de se mettre en grève.

M. ... a donc cessé le travail le

Par lettre en date du ..., Monsieur ..., a prétendu "réquisitionner" M. ... en lui intimant l'ordre de (réaliser l'inspection à l'abattoir ou autre)

Cette décision étant manifestement entachée d'illégalité, le recours à justice s'imposait.

Discussion

Le préambule de la constitution du 27 octobre 1946 réaffirmé par la constitution du 4 octobre 1958 proclame que :

"Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent"

L'exercice du droit de grève relève indiscutablement de l'exercice d'une liberté publique.

La décision attaquée est illégale en ce qu'elle n'est pas motivée (1) et en ce qu'elle porte atteinte au droit de grève hors des cas prévus par la loi (2).

1- Sur l'absence de motivation

L'article 1^{er} de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 dispose que :

"Les personnes physiques ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

- restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police, (...)"

L'article 3 de cette même loi dispose que :

"La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision"

Le tribunal constatera que la décision attaquée, qui restreint l'exercice d'une liberté publique n'est pas motivée et que de ce seul fait, il ne manquera pas de prononcer son annulation.

2- Sur l'atteinte illicite au droit de grève constitutionnellement reconnu.

Il est loisible à certaines autorités administratives de limiter l'exercice du droit de grève des fonctionnaires sous certaines conditions.

Cette possibilité ne peut s'exercer que dans les cas :

- où la présence de l'agent est indispensable à la sécurité physique des

personnes, à la conservation des installations et du matériel ainsi qu'à l'action gouvernementale,

- où la satisfaction des besoins essentiels de la Nation est mise en cause,

- où l'ordre public n'est plus assuré.

En l'espèce, aucune de ces conditions n'est réunie.

Il est indiscutable que la grève des personnels du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche ne met pas en cause la sécurité des personnes et des biens et ne trouble en aucune façon l'ordre public.

Il ne saurait pas plus être retenu que la grève des personnels du Ministère de l'Alimentation de l'Agriculture et de la pêche pourrait mettre en cause les besoins essentiels de la Nation.

L'impact économique de l'arrêt des abattoirs qui seraient induites par cette grève ne sauraient être qualifiées d'atteinte aux besoins essentiels de la Nation.

Ces difficultés ne peuvent, dans le pire des cas, conduire qu'au report des abattages.

Ces difficultés ne causent donc aucun dommage irréversible à qui que ce soit.

Sauf à priver les fonctionnaires du droit de grève, il ne pourra être admis qu'ils puissent être réquisitionnés à seul fin d'assurer un fonctionnement normal du service public.

La décision attaquée en ce qu'elle restreint de manière illicite une liberté publique, devra, en tout état de cause, être annulée..

Sur la demande de suspension des décisions attaquées

1- Les moyens ci-dessus développés sont de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte attaqué.

Il est notamment constant que l'absence de motivation crée un doute sérieux sur la légalité d'un acte administratif (CE 9 novembre 2001, M. DESLANDES, req n°235247, publié au recueil Lebon).

La mise en œuvre de cette décision est prévue pour le

Cette mesure sera irréversible.

Il y a donc urgence à suspendre l'exécution de ces actes dans l'attente d'un jugement sur le fond.

2- L'acte attaqué porte en outre une atteinte grave à la liberté fondamentale que constitue l'exercice du droit de grève.

En l'absence de motivation de l'acte, l'illégalité est manifeste.

Il y a donc lieu dans le délai de 48 heures prévu à l'article L 521-2 du Code de Justice Administrative de suspendre la décision déferée.

PAR CES MOTIFS

et sous réserves de tout autre à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, l'exposante conclut à ce qu'il plaise

à Monsieur le Président du Tribunal Administratif:

Vu les articles L 521-1 et L 521-2 du Code de justice administrative,

Vu la requête en annulation de la décision de réquisition de M. ..., émanant de M. ... notifiée par lettre en date du ...

- Suspendre l'exécution de la décision de réquisition de M. ..., émanant de M. ... notifiée par lettre en date du

Le requérant (date et signature)

Pièces jointes:

- 1) Décision attaquée,
- 2) Requête en annulation de l'acte dont il est demandé la suspension