

CHAPITRE 2 - DROIT FRANÇAIS

SECTION 1

L'EFFECTIVITE DES DROITS SOCIAUX DANS LE CADRE DES PROCEDURES D'URGENCE

OLIVIER LE BOT

Un demandeur d'asile se retrouve privé de toit et de moyens de subsistance, un chef de service refuse d'autoriser un délégué syndical à s'absenter de son travail pour se rendre à une réunion, un préfet contraint un salarié gréviste à reprendre le travail. Dans de tels cas de figure, le juge du fond statuant selon la procédure ordinaire ne pourra donner au justiciable qu'une satisfaction purement platonique. Il pourra certes annuler l'acte qui en est à l'origine, à raison de son illégalité, mais l'annulation interviendra des mois voire des années après que celui-ci a produit tous ses effets⁸⁷⁷. Il pourra également réparer le préjudice qui en a résulté mais, là encore, la consolation sera bien mince pour celui qui n'a pu exercer ses droits. Le demandeur d'asile n'aura pas bénéficié de ses droits à prestations, le délégué syndical n'aura pu se rendre à sa réunion, le salarié gréviste n'aura pas exercé son droit de cesser le travail pour faire aboutir des revendications.

Ces exemples mettent en évidence la nécessité d'une protection juridictionnelle rapide lorsqu'un droit social est menacé à brève échéance. Dans de telles hypothèses, c'est d'une intervention immédiate, ou à tout le moins très rapide, qu'a besoin le justiciable pour bénéficier d'une garantie concrète de ses droits.

Trois procédures, dont l'objet est de protéger, en urgence, les droits des personnes physiques et morales contre les actes et agissements de la puissance

⁸⁷⁷ V. CE, 7 janvier 1976, Centre hospitalier général d'Orléans, n° 92162, Lebon p. 10. Le Conseil d'État confirme le jugement dans lequel le Tribunal administratif, statuant le 1^{er} juin 1973, a annulé la décision adoptée par un directeur d'hôpital le 20 juin 1972 qui interdisait l'exercice du droit de grève à plusieurs agents pour la journée du 23 juin 1972. Un délai d'un an a donc été nécessaire au juge pour intervenir, là où une réaction en moins de 3 jours s'imposait.

publique, peuvent être utilisées à cet effet : le référé-suspension, le référé-liberté et la voie de fait administrative.

Le référé-suspension est codifié à l'article L. 521-1 du code de justice administrative (CJA). Cette procédure, introduite parallèlement à un recours au fond (dont elle constitue l'accessoire), permet d'obtenir du juge administratif la suspension d'une décision administrative à deux conditions. La première repose sur l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée, c'est-à-dire sur une apparence ou une vraisemblance d'illégalité. La seconde condition réside dans l'urgence de la situation en cause. Elle sera caractérisée si le délai nécessaire à l'intervention du juge du fond est trop long pour permettre à ce dernier d'assurer une protection en temps utile des droits du demandeur⁸⁷⁸.

Le *référé-liberté*, ensuite, est codifié à l'article L. 521-2 du CJA. Il permet au juge administratif des référés de prononcer une mesure de sauvegarde en cas d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Le demandeur doit en outre justifier d'une situation d'urgence⁸⁷⁹ et, plus précisément, d'« une situation d'urgence imminente »⁸⁸⁰, une situation « impliquant qu'une mesure soit prise immédiatement »⁸⁸¹. La condition d'urgence est donc appréciée plus strictement dans le cadre de cette procédure. Lorsque l'urgence n'apparaît pas suffisamment caractérisée, le demandeur en référé-liberté peut être réorienté vers la procédure du référé-suspension où la condition d'urgence est appréciée moins strictement⁸⁸².

La *voie de fait*, enfin, est une procédure relevant de la compétence des juridictions civiles et qui, dans la majeure partie des cas, se trouvent introduites devant le juge civil des référés⁸⁸³. Au point de vue substantiel, la voie de fait « par manque de droit » est caractérisée lorsque l'administration, agissant en dehors de l'exercice de ses pouvoirs, porte atteinte à une liberté fondamentale. Le constat d'une voie de fait permet au juge civil de déployer ses prérogatives à l'encontre de l'administration et, notamment, de lui adresser des injonctions.

⁸⁷⁸ Concrètement, le juge des référés vérifie que le juge du fond ne pourra pas statuer avant que la décision attaquée ait produit des effets difficilement réversibles. Si l'écoulement du temps risque de préjudicier gravement aux intérêts du demandeur avant que celui-ci puisse assurer leur protection, l'urgence sera caractérisée. V. CE, Sect., 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, Lebon p. 29, faisant état d'une « urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ».

⁸⁷⁹ CE, ord. 18 février 2003, Commune de Pertuis, Lebon p. 68.

⁸⁸⁰ CE, ord. 15 octobre 2004, Sahi, n° 273110.

⁸⁸¹ CE, ord. 9 mars 2007, Guiot et Section française de l'observatoire international des prisons, n° 302182, Lebon T.

⁸⁸² V., en matière de protection de la santé, l'ordonnance Guiot précitée. Le juge des référés reconnaît que le demandeur, détenu à la prison de Fresnes, doit être orienté vers une structure adaptée à son état de santé. Il rejette toutefois la requête introduite sur le fondement de l'article L. 521-2 pour défaut d'urgence, indiquant « que si l'état de santé de M. Guiot, rapproché des conditions de son maintien en détention, peut justifier l'urgence prévue par l'article L. 521-1 du code de justice administrative, ces éléments ne caractérisent en revanche pas l'urgence au sens de l'article L. 521-2 du même code, impliquant qu'une mesure soit prise immédiatement ».

⁸⁸³ Sur le fondement de l'article 809 al. 1 du Code de procédure civile (CPC), qui permet au juge civil de « prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite ».

En pratique, la plupart des décisions rendues en matière de droits sociaux concernent le référé-liberté. Cela s'explique par l'objet de cette procédure, dont la vocation exclusive est d'assurer la défense des libertés fondamentales et, parmi celles-ci, des droits sociaux. On relève par ailleurs un certain nombre de décisions rendues au titre du référé-suspension. Quant aux décisions rendues sur le fondement de la voie de fait, elles sont pour leur part extrêmement rares, et concernent en pratique les droits des travailleurs. Les autres droits sociaux n'ont pas donné lieu à des applications notables en la matière. Cela s'explique par la raison suivante : les atteintes qui leur sont portées résultent généralement d'abstentions, alors que la voie de fait doit être dirigée contre des actions⁸⁸⁴.

Ces trois procédures, conçues pour assurer le respect de la légalité et la garantie des droits, peuvent être utilisées – et elles le sont effectivement – par les justiciables s'estimant victimes d'atteintes à leurs droits sociaux⁸⁸⁵. La question essentielle, dans une perspective pragmatique, est de savoir avec quel bonheur elles sont mises en œuvre, et pour quel résultat pour les intéressés.

A la lumière des décisions rendues, il apparaît que ces voies de droit sont de nature à garantir une protection efficace des droits sociaux, et ce sous l'effet de deux facteurs. Le premier réside dans la reconnaissance de pouvoirs d'urgence qui permettent au juge d'intervenir rapidement et d'agir en temps réel sur les situations. Le second résulte de l'exercice par le juge des référés de ses pouvoirs, qu'il accepte de mettre en œuvre, de façon parfois inventive, lorsqu'est en cause la violation de droits sociaux.

I. Une effectivité liée à l'existence de pouvoirs d'urgence

Pour assurer la protection des droits sociaux (comme des droits non sociaux), la loi organise un accès facilité au juge des référés et le prononcé très rapide d'une décision. Il en résulte une souplesse procédurale au niveau de l'engagement du recours et une extrême célérité au niveau du prononcé du jugement. Les pouvoirs qui lui sont attribués permettent en outre de mettre un terme sans délai à la situation qui se trouve à l'origine de l'atteinte.

A. Une saisine large et immédiate

Les procédures de référé, en contentieux administratif comme en droit judiciaire privé, favorisent une possibilité d'intervention immédiate du juge des référés.

Si la situation litigieuse trouve son origine dans une décision, chacune des trois procédures peut, sans délai, être engagée. Si, en revanche, cette

⁸⁸⁴ Il est en effet nécessaire d'identifier que l'administration a agi en dehors de ses pouvoirs pour caractériser une voie de fait par manque de droit.

⁸⁸⁵ Olivier LE BOT, « La justiciabilité des droits sociaux dans le cadre des procédures d'urgence », RDSS 2010, n° 5, à paraître.

situation résulte d'un comportement (une action ou une abstention de la puissance publique), le référé-suspension sera d'une utilité relative. Ce recours devant nécessairement être dirigé contre une décision, il appartiendra au requérant de susciter la naissance d'une décision administrative (c'est-à-dire d'adresser une demande à l'administration et, si elle ne répond pas, d'attendre deux mois pour que naisse une décision implicite de rejet rendant possible l'engagement du recours). Ce délai d'attente privera souvent d'intérêt l'introduction d'une telle demande. Les procédures du référé-liberté et de la voie de fait, pour leur part, seront tout à fait opérantes dans un pareil cas de figure dans la mesure où leur engagement n'est pas subordonné à la production d'une décision administrative. Peuvent être contestés, par exemple, la suspension d'un agent public⁸⁸⁶, l'abstention du président d'université à rouvrir des locaux occupés⁸⁸⁷, le maintien d'un détenu dans une cellule⁸⁸⁸ ou encore le transfert d'un patient dans une unité de soins palliatifs⁸⁸⁹. Sur le fondement de ces procédures, le juge des référés ne statue pas sur une *décision* mais sur une *situation*⁸⁹⁰. Il peut être saisi, en conséquence, dès qu'une atteinte se produit.

Une fois la demande introduite (par voie de requête pour les juridictions administratives, et d'assignation devant les juridictions civiles), la demande va être instruite selon une procédure accélérée.

B. Une instruction accélérée

Après l'enregistrement de la demande, la procédure a été conçue pour un traitement extrêmement rapide des dossiers. Tout d'abord, la demande est

⁸⁸⁶ Cass. 1^{ère} civ., 22 novembre 1983, Reymondon c. ministre de la santé et de la Sécurité sociale, n° 82-14.972, Bull civ. I, n° 277.

⁸⁸⁷ TA Toulouse, ord. 13 avril 2006, Wenger et autres : AJDA, 2006, pp. 1281-1286, note Xavier BIOY ; GP 13 octobre 2006, pp. 15-21, note Hélène HOEPFFNER.

⁸⁸⁸ CE, ord. 8 septembre 2005, Ministre de la Justice c. Bunel, Lebon p. 388.

⁸⁸⁹ TA Marseille, ord. 22 janvier 2004, Mme X, n° 04427/0.

⁸⁹⁰ Par exemple, dans l'affaire Aguillon et autres, les requérantes contestent formellement un arrêté préfectoral en date du 21 novembre qui, ordonnant la réquisition de salariés grévistes pour une période de sept jours, cesse de produire ses effets le 28 novembre, jour de l'introduction du pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. La décision contestée devant le premier juge ayant épuisé ses effets, le Conseil d'État aurait déclaré le pourvoi irrecevable si le recours avait été introduit par la voie de l'article L. 521-1. Mais le juge du référé-liberté, juge des situations juridiques, accepte de connaître du recours. Si la décision formellement mise en cause devant le juge du premier degré a cessé de produire ses effets, ceux-ci ont néanmoins été reconduits en termes strictement identiques, et pour une nouvelle période de dix jours, par une décision en date du 28 novembre. Cette seconde décision, qui produit des effets au jour où le juge statue, n'a certes pas été contestée en première instance. Mais dans la mesure où elle maintient la situation juridique née de la première décision et s'inscrit dans la continuité de celle-ci, le Conseil d'État prend en considération l'ensemble de la situation litigieuse. Il n'évoque pas isolément l'arrêté du 21 novembre ni celui du 28 novembre mais choisit de faire plus largement référence aux « arrêtés en cause » (CE, 9 décembre 2003, Aguillon et autres, Lebon p. 497, RFDA 2004, pp. 306-310, concl. Jacques-Henri STAHL ; pp. 311-321, note Paul CASSIA ; Dr. soc. 2004, pp. 172-176, concl. ; AJDA, 2004, pp. 1138-1140, note Olivier LE BOT ; AJFP 2004, pp. 148-150, note Carole MONIOLLE ; JCP G 2004, II, 10076, note Xavier PRETOT ; JCP A 2004, 1096, note Dominique MAILLARD DESGREES DU LOÛ ; Le Droit ouvrier 2004, pp. 184-188, note Mireille PANIGEL-NENNOUCHE ; RDSS 2004/2, pp. 298-309, note Daniel BOULMIER ; JCP A 2004, 1054, obs. Jacques MOREAU).

examinée par un juge unique, ce qui évite le recours à une formation collégiale, par nature plus lourde à mobiliser et plus lente à statuer. Ensuite, devant les juridictions administratives, le juge des référés peut rejeter immédiatement, sans instruction ni audience, les demandes visiblement vouées à l'échec. L'article L. 522-3 du CJA lui permet en effet de rendre ces ordonnances dites « de tri » dans deux hypothèses distinctes : d'une part lorsque « la demande ne présente pas un caractère d'urgence », d'autre part 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 ». En épargnant au juge une perte de temps inutile pour les demandes dénuées de pertinence, ce procédé favorise la rapidité d'intervention du juge dans les cas qui le justifient réellement.

Ces derniers, qui correspondent aux affaires présentant un intérêt suffisamment sérieux au vu de la requête, sont mis à l'instruction et jugés à bref délai après tenue d'une audience publique. L'instruction débute par l'échange de mémoires écrits et se poursuit à l'audience ou des documents et moyens nouveaux peuvent être produits et développés. Une fois qu'il s'estime suffisamment éclairé, le juge clôt l'instruction et statue sur la demande.

Ces aménagements procéduraux permettent d'aller très vite et d'obtenir une décision dans un délai extrêmement bref (de l'ordre de 3 à 4 semaines pour le référé-suspension, et de quelques jours voire quelques heures dans le cadre du référé-liberté et de la voie de fait). Par exemple, le tribunal administratif de Marseille a statué le jour même de l'introduction de la requête dans un litige concernant le transfert d'une patiente dans une unité de soins palliatifs⁸⁹¹.

C. Des mesures efficaces

Si les conditions d'obtention d'une mesure sont satisfaites, le juge peut, pour faire cesser l'atteinte portée à un droit social, suspendre la décision qui en est à l'origine ou prononcer une injonction à l'encontre de l'administration. La suspension d'exécution suffit en principe à faire cesser l'atteinte résultant d'une décision positive. Si l'atteinte trouve sa source dans une décision de refus, la suspension devra, pour remédier à l'atteinte, être assortie d'une injonction d'exécution⁸⁹². Le juge peut par ailleurs adresser une injonction à l'administration, le cas échéant sous astreinte⁸⁹³. Concrètement, l'injonction peut prendre la forme d'obligations diverses : adopter une décision déterminée, adopter une décision dans un délai déterminé ou, enfin, adopter un

⁸⁹¹ TA Marseille, ord. 22 janvier 2004, Mme X, n° 04427/0.

⁸⁹² Laquelle peut être prononcée d'office par le juge, c'est-à-dire sans même avoir été sollicitée par le requérant. Le Conseil d'État considère en effet que le juge des référés peut, « de sa propre initiative » assortir la mesure de suspension « de l'indication des obligations provisoires qui en découleront pour l'administration » (CE, 27 juillet 2001, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c. Vedel*, Lebon p. 416).

⁸⁹³ L'astreinte est prononcée sur le fondement des dispositions de l'article L. 911-3 du CJA pour le juge administratif, et sur le fondement des dispositions de l'article 491 du CPC pour le juge civil.

comportement déterminé, positif ou négatif que le juge définit au regard des circonstances particulières de l'espèce pour mettre un terme immédiatement à la violation constatée. Quelle que soit la mesure prise, la décision revêtira, comme toute décision de justice, un caractère obligatoire et exécutoire, celui-ci pouvant produire effet dès son prononcé⁸⁹⁴.

Au final, les pouvoirs et procédures mis à la disposition du juge des référés favorisent une intervention extrêmement rapide de ce dernier pour protéger les droits des plaideurs. Tout l'enjeu est alors de déterminer si le juge des référés *accepte* de mettre en œuvre ces pouvoirs lorsque les demandeurs engagent un recours pour violation d'un droit social. Fait-il preuve de prudence, de retenue au dessein de préserver les deniers publics, ou au contraire consent-il à utiliser pleinement et quel qu'en soit le domaine, les prérogatives qui lui sont confiées par la loi ?

Au regard des décisions rendues, il apparaît que les juges n'hésitent pas à mettre en œuvre les pouvoirs qui leur sont conférés. Il s'agit là du second facteur d'effectivité des droits sociaux, à savoir *l'exercice* par le juge de ses pouvoirs d'urgence.

II. Une effectivité liée à l'exercice des pouvoirs d'urgence

Devant les tribunaux judiciaires comme les juridictions administratives, le juge met en œuvre les pouvoirs qui lui sont reconnus pour protéger tant les droits des travailleurs que les droits sociaux qui impliquent, à titre principal, l'attribution de biens ou la prestation de services.

A. Des pouvoirs mis en œuvre pour les droits des travailleurs

Les décisions les plus nombreuses pouvant être recensées concernent les droits des travailleurs : liberté syndicale, droit de grève et liberté du travail.

1) Liberté syndicale

Le refus d'accorder aux syndicats et aux délégués syndicaux les droits qui leur sont reconnus par la loi (autorisations d'absence, décharge d'activité de service, mise à disposition de locaux) a été sanctionné à de multiples reprises par le juge des référés⁸⁹⁵.

⁸⁹⁴ L'article R. 522-13 al. 2 prévoit que le juge administratif des référés peut décider que l'ordonnance « sera exécutoire aussitôt qu'elle aura été rendue », et donc avant même sa notification. Dans le même sens, l'article 489 al. 2 du nouveau code de procédure civile prévoit qu'« en cas de nécessité, le juge peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute ».

⁸⁹⁵ Les requêtes dirigées contre les mesures n'affectant pas la liberté syndicale ont en revanche été rejetées. Ainsi, ne méconnaît pas cette liberté la décision de changer la serrure d'un des locaux attribués à un syndicat, dès lors que les documents et archives qu'il contient n'ont pas été déplacés, que le syndicat a la possibilité d'y accéder au moyen d'une clé détenue par le responsable de la sécurité et qu'il dispose d'un second local dans le même établissement (CA Paris, 11 mars 2002, Syndicat SMESAC / FAC – FGAF/UNSA, n° 2001/06973). De même, dans la mesure où la

Statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, le Conseil d'État a admis qu'une décision de retrait de décharges de service est un acte faisant grief⁸⁹⁶ et, par conséquent, qu'un délégué syndical peut obtenir la suspension d'une telle décision par le biais de cette procédure. Encore faut-il, pour cela, justifier d'une urgence à obtenir la suspension demandée, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans un arrêt du 28 décembre 2005⁸⁹⁷. Dans cette affaire, des agents désignés par la CFDT pour bénéficier de décharges de service au titre d'une activité syndicale démissionnent pour rejoindre un autre syndicat. La CFDT demande la suspension du refus opposé par le président du Conseil général de mettre fin à ces décharges de service. Le juge des référés de première instance rejette cette demande pour défaut d'urgence, ce que confirmera le Conseil d'État en affirmant que « le juge des référés a pu sans erreur de droit et sans insuffisance de motivation juger que la condition d'urgence ne pouvait être regardée comme remplie, dès lors que les requérants ne faisaient, en l'espèce, état d'aucune circonstance particulière de nature à justifier une atteinte grave et immédiate à l'exercice des libertés syndicales ».

Seules des circonstances particulières, caractérisant une situation d'urgence, permettent la mise en œuvre de cette procédure pour protéger la liberté syndicale. Ce pourrait être le cas, par exemple, si une décision de retrait intervenait à la veille d'élections professionnelles⁸⁹⁸.

En pratique, le contentieux de la liberté syndicale s'est principalement concentrée sur le référé-liberté. Ainsi, l'administration a été condamnée pour avoir refusé d'accorder à un délégué syndical les 12 jours d'autorisations d'absence demandés par ce dernier pour le mois de janvier 2009. Faute de justification reposant sur l'intérêt du service, la décision est constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale. Aussi le juge décide-t-il de suspendre la décision attaquée et d'enjoindre à la commune, sous astreinte, de statuer à nouveau sur la demande du syndicat dans les huit jours suivant la notification de l'ordonnance⁸⁹⁹.

liberté syndicale « n'implique pas qu'un syndicat puisse fixer son siège dans des locaux administratifs sans l'accord des autorités dont ceux-ci dépendent », le maire ne viole pas cette liberté en informant un syndicat que celui-ci pourra établir ses locaux non pas à l'intérieur de la mairie mais dans un autre bâtiment (CE, ord. 28 mars 2006, Commune de Saint-Chély d'Apcher, n° 291399, Lebon T).

⁸⁹⁶ CE, 17 mars 2004, Syndicat départemental unitaire des Collectivités locales, de l'Intérieur et des Affaires sociales du Val-de-Marne (SDU/CLIAS 94), Lebon T. p. 752.

⁸⁹⁷ CE, 28 décembre 2005, Syndicat CFDT Interco du Territoire de Belfort, n° 281909, AJFP 2006, p. 83 ; Dr. Adm. 2006, comm. 68, obs. Emmanuel GLASER.

⁸⁹⁸ Hypothèse envisagée par le commissaire du Gouvernement Christophe DEVYS dans ses conclusions inédites sur CE, 17 mars 2004, Syndicat départemental unitaire des Collectivités locales, de l'Intérieur et des Affaires sociales du Val-de-Marne (SDU/CLIAS 94).

⁸⁹⁹ TA Saint Denis de la Réunion, ord. 16 janvier 2009. Saisi d'un litige concernant la liquidation de l'astreinte décidée par le premier juge dans cette affaire, le juge des référés du Conseil d'État confirme que « les autorisations spéciales d'absence prévues aux articles 12 et suivants du [décret du 3 avril 1985] ont pour seul objet de permettre aux représentants des organisations syndicales, mandatés pour y assister, de se rendre aux congrès syndicaux ou aux réunions des organismes

Dans le même sens, le juge des référés a rappelé qu'une collectivité publique ne peut subordonner l'exercice des droits syndicaux à la présentation des « statuts » de la section locale dans la mesure où celle-ci, simple émanation du syndicat qu'elle représente, en est par nature dépourvue. Ainsi, en subordonnant la délivrance des autorisations d'absence à la fourniture préalable des statuts de la section syndicale, le directeur du CCAS de Bordeaux a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale. Pour faire cesser l'atteinte, le juge enjoint « au CCAS de la ville de Bordeaux d'appliquer le protocole d'accord conclu le 25 janvier 1978 et de délivrer à M. Paniagua les autorisations d'absence que celui-ci sera amené à solliciter dans le cadre de ses activités syndicales au sein du bureau général du syndicat »⁹⁰⁰. Dans une affaire analogue, l'Office public d'habitat de Chartres avait cessé de mettre à la disposition du syndicat CFDT Interco 28 un local syndical et de lui accorder des décharges de service et autorisations d'absence au motif infondé qu'il ne disposait pas en son sein d'une section syndicale déclarée. Pour mettre un terme à cette atteinte, le juge enjoint à l'autorité administrative « de réexaminer, dans un délai d'un mois, les droits auxquels le syndicat CFDT Interco 28 peut prétendre s'agissant de la possibilité pour lui de bénéficier d'un local syndical situé dans les locaux de l'office ainsi que l'étendue de ses droits en matière de décharges syndicales et, dans l'attente de ce réexamen, de rétablir ce syndicat dans les droits dont il bénéficiait antérieurement en lui restituant le local dont sa section syndicale disposait jusqu'alors, l'ensemble des biens et documents qui s'y trouvaient, ainsi que les décharges de service et autorisations d'absence attribuées à ses représentants »⁹⁰¹.

Les mesures ordonnées en référé permettent, à l'image de cette injonction, de sauvegarder immédiatement la liberté syndicale menacée⁹⁰².

directeurs dont ils sont membres élus ; que sur la demande de l'agent justifiant d'une convocation à l'une de ces réunions et présentée à l'avance dans un délai raisonnable, l'administration doit, dans la limite du contingent éventuellement applicable, accorder cette autorisation en l'absence d'un motif s'y opposant tiré des nécessités du service, qui ne saurait être utilisé pour faire obstacle à l'exercice de la liberté syndicale, laquelle constitue une liberté fondamentale » (CE, ord. 19 février 2009, Syndicat autonome de la fonction publique territoriale de la Réunion, n° 324864, Lebon T).

⁹⁰⁰ TA Bordeaux, ord. 13 décembre 2005, Syndicat CGT du Centre communal d'action sociale de Bordeaux, n° 0504746.

⁹⁰¹ CE, 31 mai 2007, Syndicat CFDT Interco 28, n° 298293, JCP S 2007, 1638, étude Bernard GAURIAU.

⁹⁰² On notera que dans le cadre de la voie de fait, il s'est avéré difficile d'identifier des décisions prises par l'administration en dehors de l'exercice de ses pouvoirs. V. notamment Cass. Soc., 28 novembre 1995, Union des travailleurs de l'énergie-Union générale des travailleurs de la Guadeloupe, n° 94-60.567. Une commission électorale de l'établissement public EDF avait, par décision du 19 octobre 1994, déclaré irrecevable la liste des candidats présentée par un syndicat aux élections de l'établissement. Le juge judiciaire rejette la demande présentée sur le fondement de la voie de fait. Selon la Cour de cassation, le tribunal d'instance saisi de la demande « a exactement décidé que cette décision, qui n'était pas manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir de l'administration, n'était pas constitutive d'une voie de fait ».

2) Droit de grève

Le juge des référés protège également le droit de grève. Il distingue, pour ce faire, ce qui relève de l'organisation normale du service et ce qui représente une violation caractérisée de ce droit.

Relève de la première catégorie la circulaire visant, après qu'une grève se soit tenue, à recenser, d'un côté, les agents absents pour fait de grève et, d'un autre, ceux absents pour autre motif régulier, en vue d'appliquer aux premiers une retenue sur traitement⁹⁰³.

A l'inverse, représente une atteinte grave et manifestement illégale au droit de grève la décision préfectorale de réquisitionner *l'ensemble* des sages-femmes grévistes d'une clinique privée en vue de permettre un fonctionnement *normal* des services obstétricaux. La décision, non proportionnée à l'objectif poursuivi, représente une négation du droit de grève puisqu'elle tend à ce que les services soient assurés précisément comme s'il n'y avait pas de grève. Le juge suspend, par conséquent, les arrêtés portant réquisition des personnels grévistes⁹⁰⁴. L'atteinte trouvant sa source dans une décision positive, la suspension de cette mesure suffit à mettre un terme à la violation.

3) Liberté du travail

Les atteintes à la liberté du travail relevées par le juge des référés ont été plus rares. En pratiques, celles-ci se retrouvent dans le secteur hospitalier et ont été sanctionnées sur le fondement de la voie de fait. Ainsi, l'atteinte a été reconnue dans l'hypothèse où un praticien, faisant l'objet de poursuites disciplinaires, s'est trouvé suspendu de ses fonctions au-delà de la durée prévue par les textes sans faire l'objet, ni d'une réintégration, ni d'une mesure de sanction. Selon la Cour de cassation, toute prolongation de la mesure au-delà du délai prévu « est manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration » et constitue, par conséquent, une voie de fait⁹⁰⁵.

En revanche, lorsque la présence d'un praticien au sein d'un service a pour effet de paralyser le fonctionnement de celui-ci, l'administration dispose, sur le fondement de l'article L. 143-7 du code de la santé publique, du pouvoir de lui interdire l'accès aux locaux⁹⁰⁶. Dans ces conditions, un chef de service n'agit

⁹⁰³ CE, 25 juillet 2003, SNUDI-FO, n° 258677, AJDA, 2004, p. 447, note Olivier GRIMALDI.

⁹⁰⁴ CE, 9 décembre 2003, Aguillon et autres, Lebon p. 497. V. également TA Nantes, ord. 2 avril 2001, Syndicat Sud-CRC services santé-sociaux Loire-Atlantique, Dr. adm. 2001, com. n° 155, note David TANIA-MARIE.

⁹⁰⁵ Cass. 1^{ère} civ., 22 novembre 1983, Reymondon c. ministre de la santé et de la Sécurité sociale, n° 82-14.972, Bull. civ. I, n° 277 (renvoi devant les juges du fond). Dans le même sens, Cass. 1^{ère} civ., 29 mai 1996, Bull. civ. I, n° 229 ; Cass., 1^{ère} civ., 6 mars 2001, Bull. civ. I, n° 63.

⁹⁰⁶ CE, 15 décembre 2000, n° 194807, Venkimmel, Lebon, p. 630.

pas en dehors de ses pouvoirs en plaçant l'intéressé, même illégalement, en « autorisation d'absence » pendant une durée de plus de 16 mois⁹⁰⁷.

On le voit, les droits des travailleurs sont efficacement protégés dans le cadre des procédures de référé. Le juge va, de manière identique, garantir l'effectivité des droits à l'attribution de biens et à l'obtention de services.

B. Des pouvoirs mis en œuvre pour les droits à prestations et à services

Ces droits sont, dans la pratique des référés, traités au même titre que n'importe quel autre droit.

1) Les droits à l'attribution de biens

Deux domaines illustrent la protection juridictionnelle des droits à l'attribution de biens.

Le premier concerne les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile. Dans une formule de principe, le juge des référés du Conseil d'État affirme que « la privation du bénéfice des mesures prévues par la loi afin de garantir aux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil décentes jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur leur demande est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale » au droit constitutionnel d'asile⁹⁰⁸. Le juge définit, en se basant sur les textes internes et communautaires garantissant l'aide sociale, les prestations auxquels le demandeur d'asile peut obtenir le bénéfice. L'autorité administrative doit, « aussi longtemps qu'il est admis à se maintenir sur le territoire en qualité de demandeur d'asile et quelle que soit la procédure d'examen de sa demande, lui assurer, selon ses besoins et ses ressources, des conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournies en nature ou sous la forme d'allocations financières ou de bons ou en combinant ces formules ; (...) si, notamment lorsqu'une première évaluation des besoins spécifiques du demandeur est requise ou lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, l'autorité administrative peut recourir à des modalités différentes de celles qui sont normalement prévues, c'est pendant une période raisonnable, aussi courte que possible, et en couvrant les besoins fondamentaux du demandeur d'asile ; (...) une privation du bénéfice de ces dispositions peut conduire le juge des référés à faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 précité du code de justice administrative, lorsqu'elle est manifestement illégale et qu'elle comporte en outre des conséquences graves pour le demandeur d'asile ».

⁹⁰⁷ Cass. 1^{ère} civ., 17 février 1994, n° 249, CHU de Fort-de-France, JCP A 2004, 1277, note Olivier RENARD-PAYEN.

⁹⁰⁸ CE, ord. 17 septembre 2009, n° 331950, Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c. Salah, Lebon, AJDA, 2010, p. 202-209, note Serge SLAMA ; JCP A 2009, 2262, note Laetitia FERMAUD.

Le juge s'emploie ainsi à donner vie et vigueur aux garanties prévues par la loi nationale et le règlement communautaire. Celles-ci ne restent pas lettre morte mais trouve, dans le prétoire du juge des référés, le levier d'une application effective. Ainsi, dans l'affaire *Salah*, le juge du premier degré avait ordonné à l'autorité préfectorale d'assurer l'hébergement en urgence de la requérante à qui aucune allocation financière ni solution matérielle d'hébergement n'avait été fournie. Saisi par la voie de l'appel, le juge des référés du Conseil d'État confirme cette solution. Le juge veille à ce que le droit des demandeurs d'asile à des conditions matérielles d'accueil décentes soit respecté, nonobstant la charge financière qu'il a nécessairement pour effet d'engendrer. A partir du moment où le principe d'une aide publique est prévue par la loi, le juge des référés se contente de l'appliquer : saisi par tout intéressé, il garantit que l'aide à laquelle l'individu a droit lui sera bien versée.

Le second domaine ayant donné lieu à des applications significatives est celui de l'aide sociale aux familles. Une affaire portée devant les juridictions administratives montre tout l'intérêt de ces procédures. Elle concerne une décision du 1^{er} avril 2002, par laquelle le Département des Bouches-du-Rhône avait décidé de cesser le versement d'une aide sociale à l'hébergement à un bénéficiaire. Saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille relève, pour conclure à l'existence d'une situation d'urgence, l'absence de ressources de la famille des requérants et ses difficultés d'hébergement. Il juge en outre que la décision portant cessation de versement de l'aide sociale étant insuffisamment motivée, elle est de nature à faire naître un doute sérieux sur sa légalité. Cette appréciation, contestée par la voie de la cassation, ne sera pas remise en cause par le Conseil d'État. La juridiction suprême confirme la suspension de la décision portant cessation de versement de l'aide sociale à l'hébergement, et l'injonction d'accorder cette aide aux requérants sous astreinte de 100 euros par jour de retard⁹⁰⁹.

Les droits à l'obtention d'un service se trouvent pareillement protégés au moyen de ces procédures.

2) Les droits de bénéficiaire d'un service

Par la voie du référé-liberté et du référé-suspension, le juge des référés condamne les administrations publiques à verser aux particuliers les prestations sociales auxquels ils peuvent bénéficier. Deux obligations de l'État, qui ont pour contrepartie des droits des individus, ont ainsi vu leur effectivité renforcée grâce aux procédures de référé : l'obligation de soigner d'une part, l'obligation d'enseigner d'autre part.

Le droit d'être soigné a été protégé dans une très intéressante affaire soumise au Tribunal administratif de Marseille⁹¹⁰. Une patiente développe, à la

⁹⁰⁹ CE, 22 août 2002, Département des Bouches-du-Rhône, n° 247068, AJDA, 2002, p. 1245.

⁹¹⁰ TA Marseille, ord. 22 janvier 2004, Mme X, n° 04427/0.

suite d'une intervention chirurgicale pratiquée le 2 décembre 2003, un grave trouble neurologique caractérisé par la perte simultanée de la vue et de l'audition. Faute d'explication précise, l'hôpital suppose que ce trouble neurologique est dû à l'extension au cerveau d'une affection cancéreuse dont souffrait par ailleurs l'intéressée. Il en déduit, de manière plutôt hâtive, et en tous cas sans examen complémentaire, que l'intéressée est condamnée et doit être transférée vers une unité de soins palliatifs.

En s'adressant au juge du référé-liberté, la famille de la patiente va obtenir la condamnation de l'hôpital à réaliser les examens auxquels celui-ci refusait de procéder. Au cours de l'instruction, l'hôpital reconnaît qu'aucun examen spécialisé, notamment par un scanner, n'a permis d'établir que le cancer de l'intéressée avait atteint son cerveau (et, par conséquent, que le trouble neurologique dont elle souffre résulte de cette maladie et est insusceptible d'être soigné). Il en résulte, selon le juge « que les motifs médicaux à l'origine de la décision de transfert litigieuse, qui reposent sur le pronostic défavorable porté sur l'évolution de ce cancer, ne sont manifestement pas de nature à justifier la renonciation implicite qu'elle comporte, de voir traiter spécifiquement l'affection neurologique en cause ». Dans ces conditions, le refus implicite de l'hôpital « de procéder aux investigations complémentaires et aux soins éventuels requis par l'état neurologique de la patiente, malgré les demandes réitérées en ce sens de sa famille, et sans justification médicale spécifique sur l'irréversibilité de cette pathologie, doit être regardé comme portant atteinte de manière grave et manifestement illégale » au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine. Pour faire cesser cette situation, le juge enjoint à l'hôpital, de façon extrêmement précise et détaillée, « de faire procéder, dans le service où se trouve [la requérante] ou dans un autre service hospitalier approprié, à toutes investigations et à tous soins médicalement compatibles avec l'état général de l'intéressée, pour traiter spécifiquement son affection neurologique récente, comportant perte de la vue et de l'audition, et de n'envisager un transfert de l'intéressée dans une unité de soins palliatifs qu'au cas où l'irréversibilité de cette affection serait considérée comme établie ». La patiente, condamnée à partir d'un diagnostic incomplet, a ainsi droit à un examen approfondi suivi, le cas échéant, d'un traitement approprié. Par le biais du référé-liberté, un patient souhaitant bénéficier de soins qui lui sont refusés pourra, dans certaines limites, se les voir dispenser conformément à sa volonté⁹¹¹.

Un second droit à service – le droit à l'instruction – s'est également trouvé protégé en référé. Il s'agit, plus précisément, du droit d'accéder à

⁹¹¹ Il pourra, tout autant, obtenir une protection de son refus de bénéficier de soins ou de traitements. V. CE, ord. 16 juillet 2002, Feuillatey, Lebon p. 309 : Droit, déontologie et soin septembre 2002, vol. 2, n° 3, pp. 416-425, note Lynda OUATAH ; LPA 26 mars 2003, n° 61, pp. 4-10, note Cyril CLEMENT ; JCP G 2002, II, 10184, note Patrick MISTRETTA ; JCP A 2002, 1022, note Aurélie MERSCH ; Resp. civ. et ass. 2002, chron. n° 21, note Stéphanie PORCHY-SIMON ; Dr. adm. 2002, comm. n° 188, note Emmanuel AUBIN ; RGDM 2003/9, pp. 97-104, note Bertrand MATHIEU ; RGDM 2003/10, pp. 143-155, note Antoine GARAY ; Droit de la famille 2003, comm. n° 11, note Stéphane MOUTON.

l'enseignement supérieur, dont la consistance a pu être éprouvé en 2006 lors du blocage des universités par les étudiants opposés au « Contrat première embauche ». A l'image de nombreux établissements, l'Université Toulouse-Le Mirail se trouvait paralysée par le blocage des locaux. Refusant de se résigner face à cette situation, un étudiant toulousain en formation continue saisit le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA en invoquant une atteinte à la liberté personnelle. Pour apprécier le caractère grave et manifestement illégal de l'atteinte portée à cette liberté, le juge va mettre en balance deux considérations : d'une part la protection de la liberté personnelle, qui implique de ne pas subir de contraintes excessives, d'autre part la protection de l'ordre public, qui suppose de ne pas procéder à l'évacuation par la force des bloqueurs si cela implique des affrontements et le risque de blessés. En d'autres termes, il doit déterminer si les risques liés à une intervention des forces de l'ordre sont suffisamment caractérisés pour justifier l'atteinte portée au droit des étudiants de suivre leurs cours. Après avoir mis en perspective les diverses considérations en présence, il affirme « qu'il résulte des pièces du dossier que, dans la gestion de la situation qui prévaut à l'Université de Toulouse-Le Mirail depuis l'occupation et le blocage des accès aux locaux, le président de cette Université, alors même qu'il a mis en oeuvre les moyens de poursuivre des enseignements destinés à des catégories particulières d'étudiants et développer pour les autres des modes alternatifs d'acquisition des connaissances, n'a pas utilisé l'ensemble des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 712-2 du Code de l'éducation ; qu'il a ainsi illégalement méconnu l'étendue de ses pouvoirs ; qu'il n'est pas établi que la sauvegarde de l'ordre public et le respect des droits d'autrui auraient justifié qu'il s'abstienne d'exercer l'ensemble desdits pouvoirs ». Il ajoute que les menaces de troubles à l'ordre public n'étant pas suffisamment établies pour laisser se poursuivre l'atteinte à la liberté personnelle des étudiants, cette liberté implique de faire cesser les contraintes que le blocage fait peser « sur la poursuite de leur année universitaire ». Le dispositif de l'ordonnance en tire la conclusion qui s'impose pour sauvegarder l'accès à l'enseignement supérieur : « Il est enjoint au président de l'Université de Toulouse-Le Mirail de prendre toutes mesures utiles particulièrement à la poursuite de l'ensemble des enseignements dans les conditions propices à une préparation efficace des examens ». Les autorités universitaires sont ainsi condamnées par le juge des référés à rendre effectif le droit des étudiants au service public de l'enseignement supérieur.

Conclusion

En définitive, la saisine du juge des référés permet de garantir l'efficacité des droits sociaux dans les situations qui commandent une intervention très rapide. Non seulement le juge des référés est parfaitement outillé pour assurer, en urgence, la défense de ces droits mais, en outre, on constate qu'il accepte de mettre en oeuvre les pouvoirs dont il dispose pour veiller à leur protection et garantir leur réalisation.

En précisant l'analyse, on observe toutefois une différence de situation selon les droits en cause et, plus spécifiquement, selon qu'existe ou non une structure capable de conseiller, d'aider et d'accompagner devant les tribunaux la personne victime d'une atteinte à ses droits. Lorsque de telles structures existent, l'effectivité des droits sociaux, dans le cadre des procédures d'urgence atteint un niveau élevé. C'est le cas pour les droits reconnus aux demandeurs d'asile : ces derniers sont efficacement protégés grâce aux compétences des associations qui leur viennent en aide et à la maîtrise par celles-ci des procédures contentieuses. C'est le cas également des droits des travailleurs, qui deviennent effectifs en référé grâce au concours actif des syndicats concernés. A l'inverse, dans les autres domaines, les structures sont moins nombreuses ou moins bien armées pour engager des procédures. Cela se ressent au niveau des possibilités concrètes qu'a l'individu de mener une action en justice. L'intéressé ignore qu'une voie de droit est à sa disposition ou encore est rebuté par la complexité des procédures. Dans un cas comme dans l'autre, il cèdera facilement devant le fait accompli et ne s'adressera pas à la justice pour obtenir la défense de ses droits.

Au final, l'appui institutionnel dont bénéficient les personnes victimes d'atteintes à leurs droits sociaux conditionne en grande partie l'effectivité de ces derniers dans le cadre des procédures d'urgence. L'efficacité des droits sociaux en référé ne dépend pas seulement de la qualité des procédures existantes. Elle est aussi fonction, pour une part significative, du dynamisme de la société civile pour favoriser l'accès de ses membres aux organes juridictionnels chargés de leur protection.

Pour citer cet article

Olivier Le Bot, « L'effectivité des droits sociaux dans le cadre des procédures d'urgence », *La Revue des Droits de l'Homme*, juin 2012
http://revdh.files.wordpress.com/2012/06/1_effectivite3a9-des-droits-sociaux-dans-le-cadre-des-procc3a9dures-d_urgence.pdf