

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

N° 2505411

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**UNION DES SYNDICATS DE PHARMACIENS
D'OFFICINE DU GRAND EST**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Alexandre Therre
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 4 juillet 2025

54-035-03
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 3 juillet 2025, l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine du Grand Est, représentée par le cabinet Adven Avocats, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 27 juin 2025 par lequel le préfet du Bas-Rhin a réquisitionné des pharmaciens titulaires d'une officine de pharmacie, listés en annexe, pour assurer les services de garde et d'urgence ;

2°) de mettre à la charge de l'État une somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie, eu égard à ses statuts, d'un intérêt à agir, l'arrêté en litige portant atteinte à l'ensemble des pharmaciens d'officine dans le département du Bas-Rhin ;
- la condition relative à l'urgence est remplie, les réquisitions ayant été notifiées aux pharmaciens concernés le 30 juin 2025, veille du début du mouvement de grève, et celles-ci portant sur les périodes de gardes courant jusqu'au 6 juillet 2025 inclus ;
- la décision de réquisitionner l'ensemble des officines figurant sur la liste de garde porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit de grève, qui constitue une liberté fondamentale, le préfet du Bas-Rhin ayant prescrit une mesure générale, permettant la poursuite d'une activité de garde complète dans des conditions identiques à celles constatées en l'absence de tout mouvement de grève, sans envisager un fonctionnement dégradé du service de garde permettant de satisfaire les besoins essentiels.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 juillet 2025, le préfet du Bas-Rhin, ainsi que l'agence régionale de santé de la région Grand Est, représentés par Me Amiet, concluent au rejet

de la requête et à ce qu'une somme de 2 400 euros, au bénéfice de chacun des défendeurs, soit mise à la charge de l'union requérante.

Ils soutiennent que :

- le président de l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine du Grand Est ne justifie pas de sa qualité pour agir au nom de cette union, faute de compte-rendu de la séance du conseil d'administration, signé par le président et le secrétaire et accompagné d'une feuille d'émargement des membres présents, séance lors de laquelle un accord aurait été délivré par le conseil d'administration pour ester en justice au nom du syndicat professionnel ;

- les réquisitions prévues par l'arrêté en litige ne portent pas une atteinte grave et manifestement illégale au droit de grève, un intérêt public majeur justifiant de garantir un accès aux médicaments en situation d'urgence, les mesures retenues étant proportionnées eu égard au caractère limité de la période couverte, et nécessaires en raison du délai très court, de l'impossibilité d'identifier les officines participant à la grève en dehors de déclarations transmises au fil de l'eau, et une tension extrême pesant sur le système hospitalier ;

- la condition relative à l'urgence ne peut être regardée comme remplie, dès lors que l'arrêté n'a pas pu être notifié avant le 30 juin 2025, que le syndicat professionnel requérant n'a introduit sa requête que le 3 juillet 2025, et qu'il n'est pas établi que les pharmaciens de garde les 4, 5 et 6 juillet 2025, seule période pouvant être prise en compte dans la présente instance, seraient grévistes.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son Préambule ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Therre pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique tenue le 4 juillet 2025, en présence de Mme Lamoot, greffière d'audience :

- le rapport de M. Therre, juge des référés,
- les observations de Me Zimmerer, avocate de l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine du Grand Est, qui a exposé les conclusions et moyens de la requête et fait valoir en outre que la requête est recevable, au regard de l'intérêt collectif que la loi donne à ce syndicat professionnel pour objet de défendre, qu'il est justifié de la qualité pour agir du président au nom de ce syndicat professionnel, que la requête ne tend pas à remettre en cause le principe de la réquisition, qu'en revanche il n'est pas démontré qu'une balance aurait été opérée en cherchant à concilier l'intérêt public qui s'attache à l'accès aux soins pharmaceutiques avec l'exercice effectif du droit de grève, faute de recherche de mesures permettant de mettre en place un fonctionnement dégradé du système de gardes, par exemple en limitant le nombre d'officines réquisitionnées dans l'agglomération strasbourgeoise ou des parties de celle-ci, ou en limitant les réquisitions aux périodes de week-end, ou éventuellement à une partie des nuits, que le plan d'action de la mobilisation produit contient une recommandation tendant à ce que les officines grévistes se déclarent grévistes auprès des services de l'agence régionale de santé cinq jours avant la date de la grève, et que les grévistes se sont effectivement déclarés ;

- les observations de Me Amiet, avocat du préfet du Bas-Rhin et de l'agence régionale de santé de la région Grand Est, qui fait valoir que la requête est irrecevable, faute de respect des conditions fixées par l'article 12 des statuts de l'union requérante pour qu'une habilitation en justice soit valablement délivrée par le conseil d'administration au président, que les réquisitions sont proportionnées dès lors qu'elles ne concernent qu'une partie des officines implantées dans le département, sur une période limitée, que le contexte de période estivale, de canicule et de tension du système hospitalier rend ces mesures nécessaires, le temps moyen de déplacement d'un habitant du département vers une pharmacie de garde étant estimé par l'agence régionale de santé à 40 minutes, qu'une norme ou une maquette d'organisation des gardes pharmaceutiques dans le département en dehors de tout mouvement de grève ne sont pas connus, que la motivation de l'arrêté contesté démontre la recherche d'un fonctionnement dégradé, qui n'a pas pu être retenu compte tenu des besoins, enfin que le syndicat représentatif de la profession dans le département n'a pas été à l'initiative d'une démarche de concertation et n'a pas proposé de planning des gardes adapté en raison du mouvement de grève.

La clôture de l'instruction a été fixée au 4 juillet 2025 à 14 heures 30, en application de l'article R. 522-8 du code de justice administrative.

Par un mémoire, enregistré le 4 juillet 2025 à 14 heures 03, l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine du Grand Est conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 27 juin 2025, le préfet du Bas-Rhin a, sur proposition de la directrice générale de l'agence régionale de santé du Grand Est, réquisitionné des pharmaciens titulaires d'une officine de pharmacie, pour assurer les services de garde et d'urgence durant la période du lundi 30 juin au dimanche 6 juillet 2025. Les pharmaciens titulaires des officines réquisitionnés sont listés dans l'annexe jointe à cet arrêté. Par la présente requête, l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine du Grand Est, syndicat professionnel ayant principalement pour objet la défense des intérêts des pharmaciens d'officine d'Alsace, de Champagne-Ardenne et de Lorraine, demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de cet arrêté préfectoral.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Il résulte de l'instruction que l'action de l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine du Grand Est, dirigée contre l'arrêté du préfet du Bas-Rhin en date du 27 juin 2025, a été engagée par son président. Aux termes d'une décision du conseil d'administration de ce syndicat professionnel en date du 2 juillet 2025, il a reçu une habilitation pour ester en justice au nom du syndicat professionnel, en vue de contester des réquisitions des pharmaciens de garde estimées abusives. Par ailleurs, l'union requérante a produit un procès-verbal signé du président et du secrétaire du conseil d'administration, ainsi qu'un relevé nominatif des votes sur le projet de décision soumis lors de cette séance. Cette réunion du conseil d'administration s'étant tenue en visioconférence, et le document produit faisant apparaître neuf votes favorables des membres participants, soit la majorité de ceux-ci, sur le projet d'habilitation, ces deux pièces peuvent être regardées, dans les circonstances de l'espèce, comme permettant de considérer que le procès-verbal produit est authentifié, au sens de l'article 12 du dernier alinéa des statuts du syndicat professionnel. Il s'ensuit que l'habilitation du président ayant été adoptée dans des conditions régulières, il justifie ainsi de l'accord du conseil d'administration pour ester en justice au nom du

syndicat, comme l'exige l'article 18 des statuts. Dès lors, la fin de non-recevoir tirée d'un défaut de qualité pour agir du président au nom de ce syndicat professionnel doit être écartée.

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

3. 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* ». Aux termes de l'article L. 522-1 de ce 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. / (...)* ». Enfin, aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 du code précité : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire.* ».

4. Aux termes de l'article L. 5125-1-1-A du code de la santé publique : « *Dans les conditions définies par le présent code, les pharmaciens d'officine : / 1° Contribuent aux soins de premier recours définis à l'article L. 1411-11 ; / 2° Participent à la coopération entre professionnels de santé ; / 3° Participent à la mission de service public de la permanence des soins ; / (...)* ». Aux termes de l'article L. 5125-7 de ce code : « *Un service de garde est organisé pour répondre aux besoins du public en dehors des jours d'ouverture généralement pratiqués par les officines dans une zone déterminée. Un service d'urgence est organisé pour répondre aux demandes urgentes en dehors des heures d'ouverture généralement pratiquées par ces officines. / Toutes les officines de la zone, à l'exception de celles mentionnées à l'article L. 5125-10, sont tenues de participer à ces services, sauf décision contraire prise par arrêté du directeur général de l'agence régionale de santé après avis du représentant régional désigné par chaque syndicat représentatif de la profession au sens de l'article L. 162-33 du code de la sécurité sociale, en cas de circonstances ou de particularités locales rendant impraticable ou non nécessaire la participation de l'ensemble des officines. / L'organisation des services de garde et d'urgence est réglée par les organisations représentatives de la profession dans le département. A défaut d'accord entre elles, en cas de désaccord de l'un des pharmaciens titulaires d'une licence d'officine intéressés ou si l'organisation retenue ne permet pas de satisfaire les besoins de la santé publique, un arrêté du directeur général de l'agence régionale de santé règle lesdits services après avis des organisations professionnelles précitées et du conseil de l'ordre des pharmaciens territorialement compétent. (...)* ». Par ailleurs, aux termes du 4° de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales : « *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 (...)* ».

5. L'union requérante demande au juge des référés de suspendre l'exécution de l'arrêté préfectoral du 27 juin 2025, réquisitionnant des pharmaciens titulaires d'une officine pour assurer les services de garde et d'urgence, du lundi 30 juin au dimanche 6 juillet 2025. Toutefois, la présente requête étant parvenue au greffe du tribunal le 3 juillet 2025 à 10 heures 13 et eu égard au respect du principe du contradictoire, il apparaît que, dans les circonstances de l'espèce, et alors

que l'audience a été fixée au 4 juillet 2025, aucune mesure ne pouvait plus être utilement ordonnée, en ce qui concerne les réquisitions au titre de la période courant du 30 juin au 3 juillet inclus. Les conclusions à fin de suspension doivent ainsi être rejetées, en tant qu'elles portent sur l'exécution des réquisitions durant la période précitée. Il n'en va en revanche pas de même en ce qui concerne les réquisitions restantes, résultant de l'arrêté du 27 juin 2025.

En ce qui concerne l'urgence :

6. L'arrêté en litige, portant réquisition nominative de pharmaciens titulaires d'une officine, a directement pour effet de faire obstacle à l'exercice du droit de grève en contraignant les intéressés à assurer les services de garde et d'urgence. Elle s'applique à la période immédiatement à venir, jusqu'au 6 juillet 2025 inclus. Il crée ainsi une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

En ce qui concerne l'atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale :

7. Le droit de grève présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Si le préfet, dans le cadre des pouvoirs qu'il tient du 4° de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, peut légalement requérir les pharmaciens titulaires d'une officine, en grève, pour des périodes de garde et d'urgence, dans le but d'assurer à la population du département un accès en urgence à des médicaments et dispositifs dispensés par ces officines, il ne peut toutefois prendre que les mesures imposées par l'urgence et proportionnées aux nécessités de l'ordre public, au nombre desquelles figurent les impératifs de santé publique.

8. En l'espèce, il résulte de l'instruction, et il n'est pas contesté, que par l'arrêté en litige, le préfet du Bas-Rhin a réquisitionné l'ensemble des pharmaciens titulaires d'une officine qui figuraient sur le tableau de garde transmis, le 27 juin 2025, par les organisations représentatives de la profession, en application de l'article L. 5125-7 du code de la santé publique. Il a ainsi réquisitionné l'ensemble des pharmaciens titulaires d'une officine qui devaient assurer des services de garde et d'urgence, en dehors de tout mouvement de grève. Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction que le préfet du Bas-Rhin aurait recherché, notamment en envisageant le fonctionnement réduit à une partie des plages horaires habituelles, ou en limitant le nombre d'officines participants aux services de garde et d'urgence dans une aire géographique du département restant raisonnablement accessible pour des patients qui ne relèvent pas d'une hospitalisation, si les besoins essentiels de la population ne pouvaient être satisfaits sans instaurer un service identique à celui qui est pratiqué en dehors des périodes de grève. Le préfet ne saurait ainsi pas se prévaloir de ce que les services de garde et d'urgence correspondent, par définition, à la mise en œuvre d'un service minimum, sans procéder à cette recherche de possibilités d'un fonctionnement réduit. Par ailleurs, si les données propres à la disponibilité de l'offre de soins en début de période estivale ou à des tensions dans les établissements hospitaliers du département doivent être prises en compte dans cette recherche d'un fonctionnement limité à la satisfaction des besoins essentiels de la population, elles ne sauraient à elles-seules, et alors qu'elles ne sont pas produites au titre de la période concernée, justifier par principe l'absence de toute possibilité de réduire le service habituellement mis en œuvre, hors période de grève. Enfin, la circonstance que les pharmaciens se déclarent grévistes au fur et à mesure de l'écoulement du temps durant la période de grève ne fait pas en elle-même obstacle à ce qu'il soit procédé à la recherche de possibilités d'envisager un fonctionnement réduit. Aussi, en prescrivant une telle mesure générale dans ces conditions, le préfet a commis une erreur de droit. Par suite, la décision de réquisitionner l'ensemble des pharmaciens titulaires des officines, tels que prévus sur le planning des services de garde et d'urgence avant le début du mouvement de grève, est entachée d'une illégalité manifeste,

qui porte une atteinte grave à la liberté fondamentale que constitue le droit de grève.

9. Il résulte de 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, la suspension de l'exécution de l'arrêté du préfet du Bas-Rhin, en tant qu'il concerne les samedi 5 et dimanche 6 juillet 2025. La présente ordonnance ne fait pas obstacle à ce que le préfet puisse, le cas échéant, décider de faire usage des pouvoirs qu'il tient du 4° de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, dans les limites précédemment énoncées.

Sur les frais liés au litige :

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine du Grand Est et non compris dans les dépens.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du préfet du Bas-Rhin en date du 27 juin 2025, en tant qu'il porte réquisition de pharmaciens titulaires d'une officine de pharmacie les samedi 5 et dimanche 6 juillet 2025, est suspendue.

Article 2 : L'État versera à l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine du Grand Est une somme de 1 000 (mille) euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine du Grand Est, au ministre d'État, ministre de l'intérieur et à l'agence régionale de santé du Grand Est. Copie en sera adressée au préfet du Bas-Rhin.

Fait à Strasbourg, le 4 juillet 2025.

Le juge des référés,

A. Therre

La République mande et ordonne au ministre d'État, ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,

G. Trinité