

N° J1823655

Décision attaquée : 11 octobre 2018 du tribunal d'instance de Saint-Denis

Fédération des syndicats des travailleurs du rail  
solidaires unitaires et démocratiques Sud-Rail

C/

Fédération nationale CGT des travailleurs cadres et  
techniques des chemins de fer français

---

Anne Berriat, avocat général

**AVIS**  
**de l'avocat général**

## **Discussion**

### Sur le premier moyen pris dans l'ensemble de ses branches

Il est soutenu qu'en refusant d'examiner la légalité de la décision prise par la DIRECCTE, le tribunal d'instance aurait violé l'article L. 2313-5 du code du travail qui lui donnait compétence pour juger du périmètre des établissements distincts, la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme, les articles 6 et 13 de la CEDH et méconnu l'article 455 du code de procédure civile.

Il ressort du jugement que les syndicats CGT et Sud demandaient au tribunal de constater le caractère non contradictoire de la décision de la DIRECCTE du 30 mai 2018 en faisant valoir que les délégations de pouvoir n'avaient été communiquées qu'à cette administration et en émettant des réserves sur la neutralité de la DIRECCTE compte tenu des relations existant entre le directeur des ressources humaines de la SNCF et l'auteur de la décision.

Le tribunal a débouté les deux syndicats de cette demande au motif que, conformément à l'article L. 2313-5 du code du travail, le juge d'instance saisi d'un recours contre une décision de la DIRECCTE doit trancher l'entier litige qui lui est soumis mais ne peut en apprécier la légalité compte tenu de la séparation des pouvoirs.

\*\*\*

La loi croissance et activité du 6 août 2015 a dévolu au juge judiciaire la compétence pour juger des recours formés contre les décisions de l'autorité administrative en matière d'élections professionnelles, notamment celles fixant le périmètre des établissements distincts. Par la suite, la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels du 8 août 2016, a exclu tout autre recours administratif ou judiciaire contre ces décisions.

Le refus par le juge d'instance d'examiner la demande d'annulation de la décision administrative contraste avec les décisions que rendait le juge administratif. En effet, lorsqu'il statuait sur la légalité des décisions prises par l'administration, ce juge ne s'interdisait pas d'en examiner la légalité externe (CE 28 juillet 1989, n° 66465).

Mais le transfert de compétence vers le juge judiciaire a-t-il conféré à ce dernier un tel pouvoir ?

La lecture des débats parlementaires indique que l'intention du législateur était de lui permettre de trancher le conflit au fond afin de simplifier la vie des entreprises. Ainsi, pour le rapporteur au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale :

“Il résulte parfois de la répartition des compétences entre juge judiciaire et autorité administrative en matière d'élections professionnelles un certain enchevêtrement des compétences qui est source d'incohérence et de confusion pour les entreprises.

À titre d'exemple, selon l'article L. 2324-12 du code du travail, le juge judiciaire est compétent pour statuer sur une demande de modification de la composition des collèges par catégorie ; en revanche, la répartition du personnel entre les collèges relève de la compétence exclusive de l'autorité administrative.

De même, seule l'autorité administrative peut trancher un litige relatif au découpage entre établissements distincts en l'absence d'accord préélectoral. Cependant, si un accord majoritaire prévoyant le découpage de l'entreprise en établissements distincts a été conclu, et que des élections ont été organisées, un syndicat non signataire peut saisir le tribunal d'instance pour les faire annuler, en lui demandant de statuer sur la validité de l'accord procédant au découpage (213), car cette question relève de la compétence du juge judiciaire.

En multipliant les voies de recours contentieux, cette répartition est, dès lors, susceptible d'allonger significativement le déroulement du processus électoral et retarder l'organisation des élections professionnelles. En effet, selon l'étude d'impact, cette répartition « conduit souvent à ce qu'une juridiction soit contrainte de surseoir à statuer dans l'attente d'une décision d'une autre juridiction ou de l'administration ».

Poursuivant un objectif de simplification pour les entreprises, le présent article propose d'unifier les compétences en matière d'élections professionnelles en supprimant la compétence administrative en matière préélectorale.”

Et pour le rapporteur de la commission des affaires sociales du Sénat : “La dichotomie actuelle en matière de contrôle de la mise en oeuvre de la représentation des salariés dans l'entreprise,

qui confie à l'administration un rôle d'arbitre des désaccords organisationnels préélectoraux, a pu avoir sa justification à une époque où le principe même de la mise en place d'institutions représentatives du personnel pouvait être contesté et où les services de l'État devaient jouer un rôle de médiateur. Aujourd'hui, la situation a évolué : la légitimité de l'autorité judiciaire pour traiter de l'ensemble des questions portant sur les élections professionnelles, de leur préparation à la contestation de leurs résultats, est incontestable

L'état actuel du droit est source de complexité et la norme manque de lisibilité pour ceux à qui elle s'adresse. Sans être un frein au développement du dialogue social dans l'entreprise, elle ne le favorise pas. De nombreuses incohérences peuvent être relevées. Ainsi, comme le souligne l'étude d'impact annexée au projet de loi, si la Direccte peut bien répartir les catégories de personnel entre les collèges électoraux, c'est au juge qu'il appartient de décider à quel collège un salarié appartient. De plus, l'existence de deux voies de recours aurait pour conséquence de fragiliser les IRP nouvellement élues avec la possibilité de voir des élections annulées plusieurs années après leur déroulement."

S'il est clair que le législateur souhaitait confier aux juridictions judiciaires le pouvoir de trancher sur le fond l'ensemble des recours relatifs aux élections professionnelles afin d'éviter les questions préjudicielles et les exceptions d'incompétence, les procédures applicables devant le juge judiciaire et l'étendue de ses pouvoirs n'ont pas été évoquées. Il était donc attendu de celui-ci qu'il statue au fond, en application du code de procédure civile et du code du travail et non d'une procédure spécifique inspirée du code de la justice administrative.

Car le contrôle de légalité exercé par le juge administratif n'a pas seulement pour objet de faire droit aux légitimes demandes des administrés mais aussi de contraindre l'administration à respecter la loi. Il s'accompagne d'un pouvoir d'injonction prévu à l'article L. 911-2 du code de justice administrative, qui dispose que *"Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé."*

Le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs interdit aux juridictions de l'ordre judiciaire de disposer d'un tel pouvoir, comme de rendre sur les décisions de l'administration des jugements qui peuvent être qualifiés de disciplinaires. Par conséquent, le juge d'instance ne pouvait, comme il l'a fait, que trancher le conflit au fond et rejeter la demande portant sur la légalité de la décision prise par la DIRECCTE.

En effet, incompétentes en application du principe de séparation des pouvoirs pour enjoindre à l'administration de prendre une nouvelle décision, les juridictions judiciaires ne peuvent statuer que par une décision qui se substitue à la décision attaquée.

Dans le contentieux de la sécurité sociale, dont la compétence relève des juridictions judiciaires, la Cour de cassation juge également qu' *"il appartient à la juridiction du contentieux général de se prononcer sur le fond du litige, les moyens soulevés devant*

*elle et tirés d'une irrégularité de la décision de la commission de recours amiable étant inopérants ;”* ([Civ 2<sup>ème</sup> 21 juin 2018, n° 17-27.756 P](#)).

Le justiciable est-il pour autant privé d'une garantie essentielle ? Pour le juge judiciaire, dès lors qu'il porte sa propre appréciation sur la conformité de la décision aux dispositions du code du travail, celle-ci se substitue à celle de l'administration. Son jugement est rendu au fond, de sorte qu'il ne reste plus rien à trancher.

Auparavant, lorsque le juge administratif était convaincu de l'illégalité de la décision de l'administration, il ne pouvait que l'annuler et le litige ne se terminait que si la nouvelle décision ne faisait pas l'objet de contestation.

Il est permis de penser, dans ces conditions, que le justiciable n'a rien perdu au transfert de compétence, d'autant que son droit au recours est préservé par la possibilité de former un pourvoi devant la Cour de cassation, alors que le Conseil d'Etat a longtemps statué en premier et dernier ressort sur les décisions qui lui étaient soumises en cette matière.

Par conséquent, le tribunal d'instance était fondé à rejeter la demande d'annulation de la décision de la DIRECCTE pour les motifs qu'il a exposés, conformément à l'article 455 du code de procédure civile. Le premier moyen peut être écarté comme inopérant.

#### Sur le second moyen, pris en ses six branches

Le second moyen conteste l'appréciation portée par le tribunal d'instance sur le nombre des établissements distincts composant le groupe public ferroviaire.

La loi n° 82-915 du 28 octobre 1982 a, pour les élections professionnelles, consacré la notion d'établissement distinct afin de *“donner aux travailleurs la parole et la possibilité d'exprimer leurs réclamations dans un lieu proche de leur installation et de leur tâche”*. L'objectif était d' *“assurer la mise en place d'une représentation institutionnelle au plus près de la réalité sociale”*. Cependant, le législateur n'en avait pas donné de définition précise. Les jurisprudences administrative et judiciaire ont considéré qu'il s'agissait d'une notion fonctionnelle dont la définition variait en fonction de l'institution à mettre en place.

La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a introduit dans le code du travail un article L 2143-3 qui dispose que la désignation du délégué syndical *“peut intervenir au sein de l'établissement regroupant des salariés placés sous la direction d'un représentant de l'employeur et constituant une communauté de travail ayant des intérêts propres susceptibles de générer des revendications communes et spécifiques”*.

Enfin, depuis l'entrée en application de l'ordonnance 2017-1387 du 22 septembre 2017, le droit des institutions représentatives définit les critères auxquels doivent répondre les établissements distincts au sens des élections au comité social et économique. Aux termes de l'article L. 2313-4 du code du travail, en l'absence d'accord d'entreprise ou d'accord passé avec le comité social et économique, *“l'employeur fixe le nombre et le périmètre des établissements distincts, compte tenu de l'autonomie de gestion du responsable de l'établissement, notamment en matière de gestion du personnel”*.

Ce critère de l'autonomie, notamment en matière de gestion du personnel, trouve son origine dans la définition par la jurisprudence du Conseil d'Etat de l'établissement distinct au sens de l'élection aux anciens comités d'entreprise.

Avait le caractère d'un établissement distinct l'établissement présentant une autonomie certaine en matière de procédure budgétaire, d'organisation de son activité et d'embauche et de licenciement du personnel local, même si les conditions de travail et de rémunération étaient définies au niveau du groupe et que la gestion des cadres de direction relevait de la direction générale de l'entreprise (CE 12 juin 1995 n° 110044 C). Il en allait de même de l'établissement doté d'un chef d'établissement et d'un service du personnel qui procédaient aux embauches et aux licenciements et disposaient de l'essentiel des outils de gestion dont la comptabilité analytique et le contrôle de qualité et de la gestion des stocks (CE 11 décembre 1991 n° 92935 C).

En revanche, n'avait pas le caractère d'établissement distinct celui ne disposant pas de l'essentiel des outils de gestion (CE 10 février 1992 n° 92735 C) ; ou celui disposant d'un degré d'autonomie très réduit en matière de gestion du personnel, les décisions concernant notamment l'embauche et le licenciement étant prises au siège (CE 3 juillet 1996 n° 147771 B ; CE 26 novembre 2001 n° 223015 c ) ; ou encore celui dont la politique du personnel et la gestion des dépenses étaient centralisées par la direction générale de la société (CE 4 juin 2003 n° 252276 C).

Si le transfert de compétence opéré par les lois des 6 août 2015 et 8 août 2016 ne doit pas nécessairement conduire à remettre en cause l'ensemble des critères ainsi définis, il y a lieu toutefois de tenir compte des missions du comité social et économique définies par les articles L. 2312-8 à L. 2312-10 du code du travail issus de l'ordonnance du 22 septembre 2017.

Comme autrefois le comité d'entreprise, ce comité doit assurer *“une expression collective des salariés permettant la prise en compte permanente de leurs intérêts dans les décisions relatives à la gestion et à l'évolution économique et financière de l'entreprise, à l'organisation du travail, à la formation professionnelle et aux techniques*

de production.<sup>1</sup>. En outre, les missions auparavant imparties au CHSCT et aux délégués du personnel sont désormais dévolues au comité social et économique.

Aux termes de l'article L. 2316-20 du code du travail, *"le comité social et économique a les mêmes attributions que le comité social et économique d'entreprise, dans la limite des pouvoirs confiés au chef de cet établissement (...) Il est consulté sur les mesures d'adaptation des décisions arrêtées au niveau de l'entreprise spécifiques à l'établissement et qui relèvent de la compétence du chef de cet établissement"*.

Cependant, l'article L. 2312-22 réserve au comité social et économique d'entreprise les consultations annuelles sur les orientations stratégiques et sur la situation économique et financière, sauf si l'employeur en décide autrement ; tandis que celles portant sur la politique sociale de l'entreprise, les conditions de travail et l'emploi sont conduites à la fois dans le comité social et économique d'entreprise et dans les comités d'établissement.

Enfin, l'article L. 2316-22 prévoit que *"Les comités sociaux et économiques d'établissement assurent et contrôlent la gestion de toutes les activités sociales et culturelles"*.

L'accent mis sur le rôle des comités d'établissement en matière de politique sociale, d'emploi et de conditions de travail est parfaitement cohérent avec le fait que le périmètre des établissements distincts soit établi compte tenu de l'autonomie accordée au chef d'établissement en matière de gestion du personnel, seul critère cité par l'article L. 2313-4, même s'il n'est pas exclusif.

C'est donc par priorité en raison des pouvoirs du chef d'établissement dans le champ de la politique sociale et des conditions de travail, de santé et d'emploi que devrait à l'avenir être défini l'établissement distinct. L'absence d'outils de gestion tels que la comptabilité analytique, le contrôle de qualité et la gestion des stocks ou le manque d'autonomie en matière de procédure budgétaire et d'organisation de l'activité, secondaires au regard du rôle consultatif du comité d'établissement ne devraient pas faire obstacle à cette qualification.

Retenir l'ensemble des critères cumulatifs déterminés par le Conseil d'Etat conduirait en effet à ne qualifier que les établissements regroupant une proportion très importante des salariés, au risque de perdre la représentation du personnel de proximité que permettait l'élection de délégués du personnel, alors même que l'article L. 2315-1 précise que *"Les conditions de fonctionnement du comité social et économique doivent permettre une prise en compte effective des intérêts des salariés exerçant leur activité hors de l'entreprise ou dans des unités dispersées."*

---

<sup>1</sup> Article L. 2312-8 du code du travail.

L'institution de représentants de proximité, simple possibilité soumise à la conclusion d'un accord, ne pouvant compenser ce risque, il y a lieu de rechercher une définition de l'autonomie dans le champ de la politique sociale, compatible avec l'expression des intérêts propres aux salariés de l'établissement.

L'ajout de critères relatifs à l'autonomie en matière d'activité et de budget n'est donc pas indispensable pour constituer une entité qui ne sera pas nécessairement consultée sur les orientations stratégiques de l'entreprise et sa situation économique et financière. Il serait même inopportun s'il devait conduire à la définition d'entités regroupant un trop grand nombre de salariés.

\*\*\*

En l'espèce, le moyen pris dans ses six branches conteste le fait que le tribunal d'instance n'ait pas reconnu l'autonomie de gestion des 218 établissements distincts dont le syndicat Sud revendiquait l'existence.

Dans le contexte d'une réforme du Groupe public ferroviaire (GPF) initiée par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 et toujours en cours, Sud demandait au tribunal de constater que chacun des 218 établissements opérationnels ou fonctionnels de l'entreprise, autrefois établissements distincts au sens de l'élection des délégués du personnel, était constitutif d'un établissement au sens des dispositions de l'article L. 2313-5 du code du travail. La CGT, pour sa part sollicitait le découpage du groupe en 40 établissements, tandis que les autres syndicats approuvaient la décision de la DIRECCTE ou s'en rapportaient à la sagesse du tribunal.

Seul Sud s'est pourvu contre le jugement.

Ce syndicat soutenait que l'autonomie résultait du pouvoir dévolu aux 218 chefs d'établissement d'animer l'équipe de leurs collaborateurs, de les noter et de les sanctionner dans certains cas, ainsi que des délégations de pouvoir dont ils bénéficiaient pour les achats.

Le tribunal a jugé que ces éléments ne permettaient pas de caractériser "*une autonomie de gestion des établissements de production en matière de gestion des personnels (embauche, licenciement), d'exécution du service ou de conduite de l'activité économique*".

Or il ne fait pas de doute qu'au sens de la jurisprudence autrefois définie par le Conseil d'Etat, le pouvoir du chef d'établissement d'animer une équipe, d'en noter et le cas échéant d'en sanctionner les membres est insuffisant pour conférer à l'entité qu'il dirige l'autonomie en matière de gestion du personnel requise par l'article L. 2313-4 du code du travail.

De surcroît, contrairement à ce qu'affirme le syndicat dans la cinquième branche du moyen, le tribunal a bien apprécié les différents critères dans leur ensemble.

Par conséquent il n'y a pas lieu de censurer la décision du tribunal d'instance.

En revanche, il me paraîtrait souhaitable de mettre l'accent sur la primauté de l'autonomie de gestion du personnel sur les pouvoirs du chef d'établissement en matière d'exécution du service et de souligner l'intérêt de concilier cette autonomie avec une relative proximité.

**Avis de rejet.**