

- Répartition des salariés et de sièges entre les collèges électoraux au sein des établissements distincts : la Cour de cassation précise compétence et office du juge judiciaire !

[Répartition des salariés et de sièges entre les collèges électoraux au sein des établissements distincts la Cour de cassation précise compétence et office du juge judiciaire !](#)

[Les faits, les demandes et la procédure](#)

[La décision, son analyse et sa portée • Un rappel : la compétence du juge judiciaire](#)

[La décision, son analyse et sa portée • L'apport : des précisions sur le rôle du juge judiciaire...et de la DREETS](#)

En matière de contentieux électoral, le juge doit annuler la décision administrative ayant refusé d'appliquer l'accord collectif qui a fixé le périmètre des établissements distincts de l'UES et, exerçant la plénitude de juridiction, interpréter cet accord collectif afin de procéder à la répartition du personnel et des sièges entre les collèges électoraux, par une décision se substituant à celle de l'autorité administrative.

Philippe Pacotte

Avocat associé, Delsol Avocats

Arthur Lampert

Avocat, Delsol Avocats

[Cass. soc., 14 déc. 2022, pourvoi n° 21-19.551, arrêt n° 1384 FS-B+R]

Les faits, les demandes et la procédure

Au cours de l'année 2019, un accord collectif a été conclu au sein d'une unité économique et sociale (ci-après « UES ») composée des 21 entités du groupe DOCTEGESTIO. Cet accord relatif à la représentation du personnel au sein de l'UES a mis en place un comité économique et social (ci-après « CSE ») central et deux CSE d'établissement.

En raison de l'échec des négociations du protocole d'accord préélectoral, la partie patronale, en application des dispositions du Code du travail, a saisi le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (ci-après « DIRECCTE », devenu « DREETS ») pour que celui-ci procède à la répartition des sièges dans les différentes catégories de personnel et la répartition du personnel entre les différents collèges électoraux, ainsi que le prévoit l'article L. 2314-13 du Code du travail.

Le DIRECCTE, par une décision du 25 janvier 2021, s'est considéré incompétent pour statuer sur une demande d'arbitrage sur la répartition du personnel et des sièges et, par conséquent, a refusé de se prononcer sur la répartition du personnel et des sièges entre les collèges des 2 CSE d'établissement mis en place par l'accord collectif. Le DIRECCTE considérait en effet que le périmètre d'un des établissements distincts, visant six activités dont une activité « Support », n'avait pas été défini clairement et précisément par l'accord collectif. Dans ces conditions, le DIRECCTE estimait ne pas disposer de la faculté d'interpréter ce texte et de se prononcer sur la répartition du personnel et des sièges. Le processus électoral étant bloqué, la saisine du juge judiciaire s'imposait donc !

Le 8 février 2021, les entités composant l'UES ont saisi le tribunal judiciaire de Créteil d'une requête en contestation de la décision du DIRECCTE.

Les requérants sollicitaient du juge judiciaire qu'il procède à la répartition du personnel et des sièges entre les collèges, si nécessaire en interprétant l'accord collectif si ce texte était considéré comme ambigu. Or, le premier juge s'est déclaré incompétent pour interpréter l'accord collectif et donc pour procéder à la répartition entre les collèges. Il fondait sa décision sur le fait qu'il ne pouvait répartir le personnel dans les différents collèges dès lors que l'employeur n'avait fourni aucune information sur le nombre de salariés de chaque entreprise qu'il considérait appartenir à la fonction support et qui serait rattaché au CSE correspondant, qu'il n'était pas possible pour lui de se prononcer si les propositions de répartition n'avaient pas fait l'objet de négociations préalables avec les organisations syndicales représentatives.

Devant cette nouvelle impossibilité d'obtenir la répartition nécessaire à la poursuite du processus électoral, les entités de l'UES ont formé un pourvoi en cassation.

La décision, son analyse et sa portée

La Cour de cassation commence par rappeler la compétence exclusive du juge judiciaire en matière de contentieux électoral en prenant le soin de préciser que cette compétence est exclusive de tout autre recours administratif ou contentieux. La ligne de partage est donc clairement fixée.

Ensuite, au terme d'une motivation pédagogique, la Chambre sociale précise qu'« *il appartient au tribunal judiciaire d'examiner l'ensemble des contestations contre la décision de l'autorité administrative fixant la répartition des sièges entre les différentes catégories de personnel et la répartition du personnel dans les collèges électoraux, qu'elles portent sur la légalité externe ou la légalité interne de la décision de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), et, s'il les dit mal fondées au regard de l'ensemble des circonstances de fait dont il est justifié à la date de la décision administrative, de confirmer la décision, ou s'il les accueille partiellement ou totalement, d'annuler la décision administrative et de statuer à nouveau, par une décision se substituant à celle de l'autorité administrative, sur les questions demeurant en litige d'après l'ensemble des circonstances de fait à la date où le juge statue* ».

Puis, pour la première fois, elle précise l'office du juge amené à se prononcer sur la décision du DREETS en matière de répartition du personnel et des sièges entre les collèges électoraux en cas de difficulté d'interprétation de l'accord collectif ayant défini le périmètre des établissements distincts. C'est ainsi qu'elle pose le principe suivant : « *Dès lors que la détermination du périmètre des établissements distincts est préalable à la répartition des salariés dans les collèges électoraux de chaque établissement, il incombe à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge judiciaire à qui sa décision peut être déférée, de procéder à la répartition sollicitée par application de l'accord collectif définissant les établissements distincts et leurs périmètres respectifs. Il appartient ensuite au tribunal judiciaire [...] d'apprécier la légalité de cette décision, au besoin après l'interprétation de l'accord collectif en causant d'abord respectant la lettre du texte de l'accord collectif, ensuite, si celui-ci manque de clarté, au regard de l'objectif que la définition des périmètres des établissements distincts soit de nature à permettre l'exercice effectif des prérogatives de l'institution représentative du personnel* ».

Elle conclut bien logiquement, au regard de l'incompétence invoquée par le DIRECCTE, qu'il appartenait au juge judiciaire d'annuler la décision administrative et sur le fondement de sa plénitude de juridiction, de prendre une décision se substituant à celle du DIRECCTE pour procéder à la répartition demandée en interprétant l'accord collectif ayant fixé le périmètre des établissements distincts. En l'espèce, le juge a méconnu l'étendue de ses pouvoirs !

Ainsi, tant le rappel de l'obligation de statuer que la méthode à suivre par le juge sont-ils clairement et vigoureusement posés dans cette décision destinée à paraître au rapport annuel de la Cour de cassation.

● Un rappel : la compétence du juge judiciaire

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 a précisé que la décision de l'autorité administrative portant sur la répartition du personnel dans les collèges électoraux et la répartition des sièges entre les différentes catégories de personnel peut faire l'objet d'une contestation qui relève de la compétence du juge judiciaire (1) .

Il convient de rappeler que cette saisine intervient dès lors que, dans le cadre de la négociation du protocole d'accord électoral, au moins une organisation syndicale a répondu à l'invitation de l'employeur et que la négociation de l'accord prévu par le premier alinéa de l'article L. 2314-13 du Code du travail, relatif à la répartition des sièges dans les catégories du personnel et la répartition du personnel dans les collèges électoraux, a échoué.

Un bloc de compétence du juge judiciaire en matière d'élections professionnelles a ainsi été créé pour éviter un « *enchevêtrement des compétences qui peut être source de complexité pour les entreprises* » et qui était « *susceptible d'allonger significativement le déroulement du processus électoral* » (2) . Le périmètre de ce bloc est catégoriquement défini, la chambre sociale rappelant que le contentieux électoral relève de la compétence judiciaire « *à l'exclusion de tout autre recours administratif ou contentieux* ».

Ensuite, la Cour de cassation rappelle l'amplitude de la compétence particulièrement large, puisque le tribunal judiciaire exerçant le rôle de juge des élections professionnelles (3) ne peut se contenter de statuer sur la répartition du personnel entre les collèges mais doit se livrer, si nécessaire, à une interprétation de l'accord collectif relatif au découpage des établissements distincts dès lors qu'il s'agit d'un préalable nécessaire à la solution de la contestation soulevée.

● L'apport : des précisions sur le rôle du juge judiciaire...et de la DREETS

En premier lieu, la Cour de cassation précise que le juge judiciaire doit examiner l'ensemble des contestations, qu'elles portent sur la légalité interne ou la légalité externe de la décision administrative. Aussi, le juge judiciaire doit se prononcer sur le respect des règles substantielles, ce qui n'a rien d'étonnant, mais également sur les règles liées à

l'élaboration de l'acte administratif, ce qui revient pour lui à emprunter, dans ce cadre, les habits du juge administratif. Si les contestations de la décision administrative sont mal fondées, le juge judiciaire doit confirmer la décision critiquée.

En revanche, si le juge accueille partiellement ou totalement les contestations, il doit annuler la décision de la DREETS par une **nouvelle décision se substituant à celle de l'autorité administrative**. Il s'agit là d'une transposition de la solution précédemment rendue par la chambre sociale en matière de détermination du nombre et du périmètre des établissements distincts (4).

Ainsi, le juge doit-il trancher le litige qui lui est soumis et non pas seulement invalider la décision critiquée. L'administration est donc dessaisie de son pouvoir de décision et le pouvoir du juge s'y substitue pleinement. Là se situe un effet particulièrement efficace du bloc de compétence judiciaire : le recours au juge administratif n'aurait en effet permis, en cas de censure de la décision administrative déferée, que de retourner devant la même autorité pour espérer un infléchissement. La saisine du juge judiciaire permettra donc une gestion plus rapide de la situation, ce qui est à saluer au regard des contraintes de calendrier qui entourent le processus électoral.

En deuxième lieu, la Cour de cassation livre une clef de répartition entre le rôle de l'autorité administrative et l'office du juge.

Le premier doit procéder à la répartition des sièges **par application de l'accord collectif** définissant les établissements distincts et leurs périmètres respectifs et le second doit apprécier la légalité de la décision administrative, **si besoin après avoir interprété l'accord collectif**. Un grand pouvoir impliquant de grandes responsabilités, la Cour de cassation, dans sa notice explicative de l'arrêt, affirme que le juge *« pouvait et devait interpréter l'accord collectif »* en demandant aux parties, en cas d'insuffisance d'information résultant des pièces du dossier, de produire des justificatifs complémentaires.

Enfin et en troisième lieu, la Cour de cassation se prononce sur les modalités d'interprétation de l'accord collectif relatif au périmètre des établissements distincts. Le juge doit d'abord procéder à une interprétation littérale du texte de l'accord collectif et, si celui-ci manque de clarté, à une interprétation téléologique, *« au regard de l'objectif que la définition des périmètres des établissements distincts soit de nature à permettre l'exercice effectif des prérogatives de l'institution représentative du personnel »*. A cette fin, le juge devra vérifier les conditions concrètes relatives à l'organisation de l'entreprise en matière hiérarchique et fonctionnelle, et notamment si les responsables d'établissements disposent d'une autonomie de décision suffisante en ce qui concerne la gestion du personnel et l'exécution du service dont ils ont la charge (5). Plus encore, le juge ne pourra invoquer l'absence d'informations pertinentes fournies par l'employeur sur le rattachement du personnel à l'un des établissements distincts conventionnellement définis.

Concrètement, dans l'affaire soumise à la Cour de cassation, l'interprétation de l'accord collectif aurait dû conduire le tribunal judiciaire de Créteil à annuler la décision administrative ayant refusé d'appliquer ledit accord et à procéder à la répartition du personnel et des sièges entre les collèges électoraux par une décision se substituant à celle de la DREETS.

La Cour de cassation offre ainsi au juge judiciaire de larges prérogatives dans le cadre du contentieux et utilise tant dans l'arrêt commenté que dans sa note explicative la notion de *« plénitude de juridiction »*. En se prononçant sur l'office de juge judiciaire, la Cour de cassation évoque subséquentement les prérogatives de la DREETS en matière de répartition du personnel et des sièges entre les collèges électoraux. La note explicative de l'arrêt mentionne ainsi des *« lignes directrices données aux tribunaux judiciaires [...] lesquelles pourront également servir de guide pour les DREETS »*.

L'arrêt du 14 décembre 2022, riche d'enseignements, est destiné au rapport annuel de la Cour de cassation. On notera que l'œuvre pédagogique de la Haute Juridiction s'accompagne d'un « avertissement » à l'adresse du juge des élections professionnelles, par l'utilisation du visa de l'article 4 du Code civil, selon lequel : *« le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice »* (6). À bon entendeur !

Faits et procédure

1. Selon le jugement attaqué (tribunal judiciaire de Créteil, 29 juin 2021) et les productions, le groupe Doctegestio est organisé en trois grands métiers : le tourisme et l'hôtellerie, le médico-social ainsi que la santé sous la marque Doctocare.

2. Le 25 janvier 2021, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) de la région Ile-de-France a rejeté la demande, présentée par l'employeur, d'arbitrage sur la répartition du personnel et des sièges entre les collèges des deux comités sociaux et économiques d'établissement distincts conventionnels composant l'unité économique et sociale santé du groupe Doctegestio (l'UES), en considérant

que le périmètre des établissements distincts n'avait pas été au préalable clairement défini ni par l'accord collectif du 8 octobre 2019, intitulé « accord relatif à la représentation du personnel au sein de l'UES santé du groupe Doctegestio », qu'il ne lui appartenait pas d'interpréter, ni par décision unilatérale de l'employeur.

3. Les vingt-et-un sociétés, associations et groupement de coopération sanitaire composant l'UES ont saisi, le 8 février 2021, le tribunal judiciaire d'une requête en contestation de cette décision, en demandant, à titre principal, de constater qu'il n'y a pas lieu d'interpréter l'accord du 8 octobre 2019 comme devant conduire à rattacher le support à l'entité juridique ou au site géographique dans lequel le salarié travaille et de procéder à une répartition du personnel et des sièges entre collèges en application dudit accord et, à titre subsidiaire, d'interpréter l'accord du 8 octobre 2019 s'il était considéré comme ambigu par le tribunal et de procéder, pour chaque comité social et économique d'activité, à une répartition du personnel et des sièges dans les collèges conformément à l'interprétation retenue.

Examen du moyen

Sur le moyen, pris en sa première branche

Enoncé du moyen

4. Les sociétés, associations et groupement de coopération sanitaire composant l'UES font grief au jugement de constater l'incompétence matérielle du juge du contentieux électoral, de renvoyer les parties à mieux se pourvoir et de rejeter toutes les autres demandes, alors « que selon l'article L. 2313-2 du code du travail, un accord collectif détermine le nombre et le périmètre des établissements distincts ; que selon l'article L. 2314-13 du même code, la répartition du personnel au sein des collèges électoraux et la répartition des sièges doivent, en l'absence de protocole d'accord préélectoral valide, être définis par l'autorité administrative ; que selon l'article R. 2314-3 du même code, à défaut de refus de l'autorité administrative de procéder à cette répartition, l'employeur peut saisir le tribunal judiciaire afin qu'il soit statué sur la répartition des personnels et des sièges entre les collèges ; qu'il résulte de ces dispositions que le tribunal judiciaire, saisi d'une demande tendant à la répartition du personnel au sein des collèges et des sièges est tenu de procéder à cette répartition en respectant le périmètre des établissements distincts définis par accord collectif et doit, s'il existe une difficulté quant à la détermination de ce périmètre, interpréter lui-même cet accord ; qu'investi d'une plénitude de juridiction relativement à la répartition du personnel au sein des collèges et à la répartition des sièges, il ne peut donc se retrancher derrière une ambiguïté de l'accord collectif fixant nombre et le périmètre des établissements distincts pour refuser d'exercer son office ; qu'au cas présent, il est constant que l'accord collectif du 8 octobre 2019 relatif à la représentation du personnel au sein de l'UES Santé du groupe DocteGestio prévoit que l'UES Métier Santé est constituée de deux comités sociaux et économiques d'établissements dont les périmètres respectifs étaient définis par activités : le CSEA Hospitalisation et le CSEA Médical, Dentaire, Thermalisme, Support, Optique et Audio ; que les sociétés exposantes demandaient au tribunal judiciaire, à la suite de l'échec de la négociation d'un protocole d'accord préélectoral et du refus de la DIRECCTE de procéder à la répartition du personnel au sein des collèges et à la répartition des sièges, de procéder à une telle répartition au regard des dispositions de l'accord du 8 octobre 2019, au besoin en interprétant cet accord ; qu'en se déclarant matériellement incompétent pour procéder à une telle répartition et en renvoyant les parties à mieux se pourvoir au motif que "selon la jurisprudence, l'interprétation des accords d'entreprise relève du tribunal judiciaire" et que "le juge du contentieux électoral est incompétent pour interpréter cet accord", le tribunal judiciaire a violé les articles L. 2313-2, L. 2314-13 et R. 2314-3 du code du travail, ensemble les articles 12 du code de procédure civile et 4 du code civil. »

Réponse de la Cour

Vu l'article 4 du code civil et les articles L. 2313-8 et L. 2314-13 du code du travail :

5. En application des articles L. 2314-13 et R. 2314-3 du code du travail, relèvent de la compétence du tribunal judiciaire, en dernier ressort, à l'exclusion de tout autre recours administratif ou contentieux, les contestations contre la décision de l'autorité administrative fixant la répartition des sièges entre les différentes catégories de personnel et la répartition du personnel dans les collèges électoraux.

6. Il appartient en conséquence au tribunal judiciaire d'examiner l'ensemble des contestations, qu'elles portent sur la légalité externe ou la légalité interne de la décision de la direction régionale des entreprises, de l'économie, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), désormais la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets), et, s'il les dit mal fondées au regard de l'ensemble des circonstances de fait dont il est justifié à la date de la décision administrative, de confirmer la décision, ou s'il les accueille partiellement ou totalement, d'annuler la décision administrative et de statuer à nouveau, par une décision se substituant à celle de l'autorité administrative, sur les questions demeurant en litige d'après l'ensemble des circonstances de fait à la date où le juge statue.

7. A cet égard, il résulte des articles L. 2313-8 et L. 2314-13 du code du travail que, dès lors que la détermination du périmètre des établissements distincts est préalable à la répartition des salariés dans les collèges électoraux de chaque établissement, il incombe à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge judiciaire à qui sa décision peut

être déferée, de procéder à la répartition sollicitée par application de l'accord collectif définissant les établissements distincts et leurs périmètres respectifs. Il appartient ensuite au tribunal judiciaire, saisi du recours formé contre la décision rendue par le Direccte, d'apprécier la légalité de cette décision, au besoin après l'interprétation de l'accord collectif en cause, d'abord en respectant la lettre du texte de l'accord collectif, ensuite, si celui-ci manque de clarté, au regard de l'objectif que la définition des périmètres des établissements distincts soit de nature à permettre l'exercice effectif des prérogatives de l'institution représentative du personnel.

8. Pour "constater son incompétence matérielle" et renvoyer les parties à mieux se pourvoir, le jugement retient que l'autorité administrative est compétente en cas de désaccord à condition que l'employeur ait transmis toutes les informations nécessaires aux organisations syndicales, que l'inspection du travail s'est déclarée incompétente s'agissant d'une demande d'arbitrage sur la répartition du personnel et des sièges, que le juge judiciaire du contentieux électoral ne peut pas répartir le personnel dans les différents collèges dès lors que l'employeur n'a fourni aucune information sur le nombre de salariés de chaque entreprise qu'il considère appartenir à la fonction support et qui serait rattaché au comité social et économique. Le jugement ajoute qu'il n'est pas possible de se prononcer sur une répartition de salariés entre collèges si les propositions n'ont pas fait l'objet d'une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives et qu'en conséquence, le juge du contentieux électoral est incompétent pour interpréter cet accord.

9. En statuant ainsi, alors qu'il entrerait dans son office d'annuler la décision administrative ayant refusé d'appliquer l'accord collectif du 8 octobre 2019 et, exerçant sa plénitude de juridiction, d'interpréter cet accord collectif afin de procéder ensuite à la répartition du personnel et des sièges entre les collèges électoraux au sein des établissements distincts ainsi délimités, par une décision se substituant à celle de l'autorité administrative, le tribunal a méconnu l'étendue de ses pouvoirs et a violé les textes susvisés.

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur l'autre grief, la Cour :

CASSE ET ANNULE, en toutes ses dispositions, le jugement rendu le 29 juin 2021, entre les parties, par le tribunal judiciaire de Créteil ;

Remet l'affaire et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ce jugement et les renvoie devant le tribunal judiciaire de Paris ;

En application de l'article 700 du code de procédure civile, rejette les demandes ;

Dit que sur les diligences du procureur général près la Cour de cassation, le présent arrêt sera transmis pour être transcrit en marge ou à la suite du jugement cassé ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, chambre sociale, et prononcé par le président en son audience publique du quatorze décembre deux mille vingt-deux.

-
- (1)** Cette règle figure aujourd'hui à l'article L. 2314-13, alinéa 5, du Code du travail.
-
- (2)** Rapport n° 2498 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour la croissance et l'activité devant l'Assemblée nationale, tome 1, volume 2.
-
- (3)** Rôle anciennement dévolu au tribunal d'instance.
-
- (4)** V. not. Cass. soc., 8 juill. 2020, n° 19-11.918.
-
- (5)** Cass. soc., 9 juin 2021, n° 19-23.153.
-
- (6)** Ce n'est pas la première fois que la Cour de cassation utilise ce visa. v. not. Cass. soc., 27 mai 2021, n° 20-10.638, jugeant que dès lors qu'il était saisi, faute d'accord préélectoral, d'une demande visant à répartir les sièges entre les collèges électoraux, il appartenait au tribunal d'instance d'effectuer cette répartition en s'appuyant sur les pièces fournies par l'employeur, lesquelles comportaient un tableau mentionnant la qualification des salariés, et dans le cas où ces pièces lui paraissaient insuffisantes, de demander la production de justificatifs complémentaires.
-

