

Prérogatives des unions de syndicats et action devant la juridiction administrative

(Conseil d'Etat 24 mai 2017, *FEC CGT-FO*)

Conclusions de Jean LESSI, Rapporteur public

PLAN

1. L'objet d'une union de syndicats
2. Méthode pour apprécier leur intérêt pour agir, en excès de pouvoir, contre un acte administratif
3. L'application au cas d'espèce

Ces affaires, qui ont déjà été appelées au rôle de vos 1^{ère} et 6^{ème} chambres réunies le 16 septembre dernier, soulèvent d'intéressantes questions quant à la marche à suivre pour apprécier l'intérêt pour agir des syndicats et unions de syndicats.

Elles trouvent leur origine dans trois arrêtés autorisant des établissements commerciaux à déroger, pour une durée limitée, au principe du repos dominical : un arrêté du préfet du Val-de-Marne de 2012 accordant pour une durée d'un an une dérogation au magasin Autobacs situé à Bonneuil-sur-Marne (94) sur le fondement de l'article L. 3132-20 du Code du travail (1), qui permet au préfet d'accorder une dérogation individuelle lorsque le repos dominical simultané des salariés est préjudiciable au public ou au fonctionnement normal de l'établissement ; et deux arrêtés pris sur le fondement de l'article L. 3132-25-1, c'est-à-dire dans le cadre de périmètres d'usage de consommation exceptionnels (PUCE), valables cinq ans, l'un de 2012 émanant du même préfet, l'autre, de 2011, émanant du préfet de Seine-et-Marne, concernant le magasin Réserve naturelle de Thiais (94) et le magasin Vet'Affaires de Claye-Souilly (77).

Ces arrêtés ont été attaqués devant le Tribunal administratif de Melun, le premier par la Fédération des employés et cadres CGT-FO et par le Syndicat FO des employés et cadres du commerce du Val-d'Oise, c'est-à-dire par l'organisation de niveau national et par l'organisation locale, tandis que les deux autres arrêtés n'ont été attaqués que par la Fédération nationale FEC-CGT-FO. Le tribunal, dont les jugements ont été confirmés en appel, a rejeté ces demandes d'annulation pour défaut d'intérêt pour agir des syndicats en présence, qui se pourvoient en cassation contre les arrêts de la Cour administrative d'appel de Paris rejetant leurs appels.

Vous admettez l'intervention de la confédération CGT-FO, eu égard aux questions soulevées. Nous commencerons par le cas de la fédération nationale, la FEC-FO, qui soulève des questions distinctes de celles que suscitera l'examen du cas du syndicat local. Ces questions, toutes délicates, sont au nombre de trois :

– d'abord, quel est l'objet d'une telle union de syndicats ?

– au vu de cet objet, selon quelle méthode appréciera-t-on son intérêt pour agir en excès de pouvoir contre un acte administratif ?

– enfin, quelle conclusion en tirer en l'espèce pour les décisions en cause ?

1. La première question est donc celle de l'objet d'une union de syndicats.

Dans ses trois arrêts, la cour s'est inspirée de la rédaction de l'une de vos décisions, du 12 mars 2012, *Fédération CFTC des fonctionnaires et agents de l'État*, n° 347.132, aux Tables, en énonçant qu'une union de syndicats a qualité pour agir contre une décision préjudiciant aux intérêts professionnels de l'ensemble des membres des syndicats qui la composent « *si ses statuts prévoient qu'elle a pour objet d'assurer la défense de ces intérêts* ». La cour a ensuite cité l'article 2 des statuts de la FEC-CGT-FO, qui lui donne pour mission de « *grouper dans une action commune tous les syndicats d'employés et de cadres énumérés à l'article 1^{er} [c'est-à-dire des syndicats de diverses branches professionnelles] et de leur donner l'appui*

(1) « *Lorsqu'il est établi que le repos simultané, le dimanche, de tous les salariés d'un établissement serait préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal de cet établissement, le repos peut être autorisé par le préfet, soit toute l'année, soit à certaines époques de l'année seulement suivant l'une des*

modalités suivantes : / 1° Un autre jour que le dimanche à tous les salariés de l'établissement ; / 2° Du dimanche midi au lundi midi ; / 3° Le dimanche après-midi avec un repos compensateur d'une journée par roulement et par quinzaine ; / 4° Par roulement à tout ou partie des salariés ».

nécessaire ; d'assurer et d'appliquer les décisions des Congrès (...) ; d'étudier les questions professionnelles, économiques et sociales qui lui seront soumises ; de rechercher les moyens propres à les résoudre et en provoquer la prompte solution ». Dans les deux arrêts relatifs aux commerces val-de-marnais, la cour en a déduit que la défense « des intérêts professionnels des membres des syndicats qui la composent » ne figurait pas au nombre des missions de la FEC-CGT-FO. C'est l'un des deux motifs qui l'a conduite, dans ces deux arrêts, à conclure à l'irrecevabilité des conclusions.

Pour la cour, la fédération a donc pour vocation de défendre ses propres membres, les syndicats qui lui sont affiliés, mais pas les membres de ces syndicats, c'est-à-dire les salariés et, au-delà, la profession. L'union FEC-CGT-FO ne serait qu'un ensemblier, une structure d'appui, en deuxième ligne. La cour a repris à son compte votre solution de 2012, où était en cause une union à laquelle ses statuts donnaient seulement « un rôle de gestion et non de représentation » (N. Escaut, concl.).

Nous ne partageons, en l'espèce, ni la méthode suivie, ni le résultat.

En termes de méthode, il nous semble qu'il convient de partir, non pas des statuts, mais de la loi. C'est en effet la loi elle-même qui définit l'objet des syndicats professionnel, à l'article L. 2131-1 du Code du travail, selon lequel « Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts. » Dans votre décision du 27 mai 2015, *Syndicat de la magistrature*, n° 38.870, au Recueil, vous en avez déduit que le syndicat requérant – le Syndicat de la magistrature – ne pouvait utilement se prévaloir des termes généraux de ses statuts relatifs à la « défense des libertés et des principes démocratiques » pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir. Vous n'avez pas entendu écarter entièrement les statuts, mais retenir une approche mixte : l'objet d'un syndicat est défini par la loi, et précisé par ses statuts, mais pas élargi ou dénaturé par eux.

En vertu du Code du travail, un syndicat professionnel défend donc des intérêts professionnels. Et

c'est pour réaliser cet objet que l'article L.2132-3 donne aux syndicats le droit d'agir en justice, c'est-à-dire, devant toutes les juridictions, d'« exercer tous les droits réservés à la partie civile concernant les faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent ».

Ce qui vaut pour les syndicats nous semble transposable aux unions de syndicats. Il faut donc partir de la loi. Selon l'article L. 2133-1, relatif aux unions, « Les syndicats professionnels régulièrement constitués peuvent se concerter pour l'étude et la défense de leurs intérêts matériels et moraux. » Nous déduirions volontiers de ce seul article que l'union a, elle aussi, par les effets de synergie et de levier qu'elle produit, vocation à défendre des intérêts professionnels, qui ne sont autres que les intérêts des salariés que les syndicats ou union de syndicats qui lui sont affiliés ont vocation à représenter. Elle est bien plus qu'un simple coordonnateur. Cette vocation est renforcée par la lecture de l'article – capital - L. 2133-3 du Code du travail, qui dispose que « Les unions de syndicats jouissent de tous les droits conférés aux syndicats professionnels par le présent titre. » L'union ayant des droits de même nature que ceux des syndicats, elle a un objet de même nature, à son échelle, plus large géographiquement et/ou professionnellement, échelle coextensive (sans doute) à celle des syndicats qui la composent. Telle est l'approche de la Cour de cassation (2). Et vous l'avez aussi jugé dans votre décision d'assemblée du 22 juillet 2015, *Syndicat CGT de l'union locale de Calais et environs* (3), où vous avez admis que la requérante, « union de syndicats régie par les articles L.2133-1 à L.2133-3 du Code du travail, justifie, au regard des intérêts collectifs qu'elle a, en vertu de ces articles, pour objet de défendre » (4). La cour a donc commis une erreur de droit, en s'attachant exclusivement aux statuts et en omettant de partir de la vocation et des prérogatives conférées aux unions par la loi, ainsi sans doute qu'une erreur de qualification juridique, puisqu'en l'absence de mention contraire dans ses statuts – ce dont ne sont pas constitutives les stipulations de l'article 2 – la FEC-CGT-FO a pour objet la défense des intérêts professionnels défendus par les syndicats qu'elle recouvre et peut, à cette fin, agir en justice.

(2) La Cour déduit de manière constante de l'article L.2133-3 que les unions de syndicats jouissent de tous les droits conférés aux syndicats « dès lors qu'elles peuvent invoquer une atteinte effective aux intérêts collectifs de l'un des groupes professionnels qu'elles représentent » (Cass. Crim. 2 nov. 1978, n° 77-91.427, Bull. crim. n° 297, p. 766). Et elle peut notamment, à cette fin, désigner des représentants syndicaux ou agir en justice.

(3) N° 383.481, au Recueil.

(4) Quelle place reste-t-il pour les statuts, en dehors, bien entendu, de leur vocation à préciser le champ géographique et professionnel et à régir la vie interne des organes de l'union ? Selon la Cour de

cassation, c'est « sauf stipulations contraires de ses statuts » qu'une union peut exercer l'ensemble des droits conférés par la loi aux syndicats (Cass. Ass. Plén. 30 juin 1995, n° 93-60.026, Bull. AP n° 5, p. 8). La loi pose donc une présomption et, pour la renverser, il faut une disposition expresse contraire des statuts. La liberté syndicale justifie, en effet, que les parties prenantes disposent d'une marge de manœuvre pour agencer les relations internes à la nébuleuse de l'union, et puissent raboter la palette des outils prévue par la loi, sous réserve, peut-être – mais cela relèverait d'un contrôle de licéité des statuts – de ne pas dénaturer la vocation conférée par le législateur aux unions. Nous comprenons donc les textes comme posant une présomption, au profit des unions.

2. Venons-en à la deuxième question de ces dossiers : l'objet des unions étant défini, selon quelle méthode apprécier leur intérêt pour agir, en excès de pouvoir, contre un acte administratif ? La cour s'est en effet fondée sur un deuxième motif d'irrecevabilité, tenant à la portée locale et, dans deux dossiers, limitée dans le temps, des arrêtés, pour en déduire le défaut d'intérêt pour agir.

La méthode est, depuis votre décision d'Assemblée *USPAC-CGT* du 12 décembre 2003 (5), si nous en comprenons bien la portée, identique pour les unions et pour les syndicats. Avant 2003, rappelons qu'une union ne pouvait, en principe, pas agir contre une décision qui affecte directement les intérêts de l'une des organisations qu'elle regroupe, sauf dans les cas où il n'existait en son sein aucune organisation représentant les intérêts en cause, ainsi que dans les cas où la décision intéressait au moins deux des syndicats membres (6). L'existence d'une plus petite entité syndicale membre de l'union privait cette dernière, automatiquement, de son droit d'agir. La géométrie interne de l'union avait donc une importance considérable. Mais la décision *USPAC* est revenue sur cette approche, en admettant qu'une union pouvait avoir intérêt pour agir contre une décision, « *eu égard à la portée* » de cette dernière, alors même qu'existerait au sein de l'union une organisation membre plus directement concernée (7).

Et cette grille nous semble, du moins dans ses fondamentaux, être plus largement commune à l'ensemble des associations et groupements : il appartient au juge de vérifier « *qu'il existe une adéquation suffisante entre la nature des intérêts défendus par l'organisation requérante et les effets de l'acte qu'elle conteste* » (8), c'est-à-dire en rapprochant la « portée » de l'acte attaqué de l'objet du syndicat.

Les ingrédients de cette pesée sont délicats à décrire. La « portée » d'une décision, notion ambiguë, est fonction, selon nous, de la nature et de l'importance des effets qu'elle produit, de leur caractère plus ou moins localisé, tandis que l'objet du groupement renvoie à sa spécialité « matérielle » et « territoriale ». Par ailleurs, il faut souligner que la pondération de ces divers ingrédients est variable en fonction de l'étendue de l'objet du groupement, c'est-à-dire de son degré de généralité et de son périmètre géographique. Plus l'objet est large, plus la portée de l'acte attaqué devra être importante. Ainsi, s'agissant d'associations, votre jurisprudence ne reconnaît l'intérêt pour agir d'un groupement national se donnant un objet vaste contre une décision aux effets spécifiques et territorialement limités que si ces effets sont d'une importance particulière (9) ou si la décision soulève, au-delà de sa modestie apparente, des questions de principe susceptibles de se poser à grande échelle (10). Transposée à l'univers professionnel, cette grille conduira une union nationale à ne passer que difficilement la rampe de l'intérêt pour agir, s'agissant de décisions aux effets localisés, telles que celles en cause en l'espèce.

Il faut s'arrêter un instant sur cette méthode. Les pourvois dont vous êtes saisis ne la remettent pas en cause et, pourtant, il faut avoir à l'esprit qu'elle n'est pas en harmonie avec la méthode suivie par le juge judiciaire, sur un point important. La Cour de cassation juge, en effet, qu'une union peut se prévaloir en justice, pour justifier de son intérêt pour agir, de l'atteinte à l'intérêt collectif défendu par l'un des groupes professionnels qu'elle représente par l'intermédiaire des syndicats qui lui sont affiliés (11)(12). Il y a donc une capillarité entre les syndicats-filles et l'union-mère, la seconde pouvant agir dès lors que les premières rempliraient elles-mêmes les conditions pour agir (13).

(5) N^{os} 239.507, 245.195, au Recueil, p. 508.

(6) Sur le principe et les deux exceptions, cf. respectivement CE, 16 févr. 1940, *Union nationale des syndicats des grandes pharmacies de France*, au Recueil, p. 67 ; CE, 12 janv. 1966, *Chambre syndicale des cochers et voitures de place de la région parisienne* ; CE, Ass. 7 janv. 1966, *Fédération générale des syndicats chrétiens de fonctionnaires*, au Recueil, p. 17.

(7) Encore faut-il s'entendre sur la signification précise de la décision *USPAC-CGT*. Certains auteurs (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 13^{ème} éd.) et certains de vos rapporteurs publics l'ont lue comme maintenant le principe antérieur – pas d'action d'une union en présence d'un syndicat membre plus directement intéressé – en lui apportant une nouvelle exception. D'autres, en particulier les commentateurs autorisés de cette décision, l'ont interprétée comme rendant inopérante l'existence ou non de syndicats plus directement intéressés. Les deux interprétations ne sont à nos yeux pas équivalentes, ne serait-ce que parce que la première conduit, en présence d'organisations plus directement concernées, à se montrer plus strict sur l'appréciation d'un intérêt pour agir de l'union conçu comme une exception – et, à l'inverse, à se montrer, le cas échéant, plus libéral en l'absence d'entité syndicale plus petite. À titre personnel, nous privilégions la thèse de l'abandon, dès lors que l'un des arguments justifiant la solution était la difficulté pratique, pour le juge, de toujours connaître finement la géométrie syndicale. Peu importe, en réalité, qu'il s'agisse d'une union ou d'un syndicat : la grille est commune.

(8) Concl. d'E. Cortot-Boucher sur CE, 2 juin 2010, *Centre communal d'action sociale de Loos*, n^o 309.445, au Recueil.

(9) CE, 24 octobre 1997, *SCI du Hameau de Piantarella*, aux Tables, p. 990.

(10) V. en matière de libertés publiques CE, 4 novembre 2015, *Ligue des droits de l'Homme*, n^o 375.178, au Recueil.

(11) Cass. Soc. 18 décembre 2000, n^o 98-17.739, Bull. V, n^o 434.

(12) Action d'une fédération nationale contre un dispositif de départ volontaire « maison », alors qu'existaient dans l'entreprise des syndicats affiliés à la fédération. V. aussi, pour l'action d'une union en contestation de la représentativité d'une autre organisation syndicale dans une entreprise : Cass. Soc. 14 nov. 2013, n^o 13-16.686, inédit.

(13) On retrouve la même idée pour des prérogatives autres que l'action en justice, comme la constitution d'une section syndicale. La Cour de cassation a ainsi jugé que l'union pouvait se prévaloir des adhérents des syndicats qui lui sont affiliés pour créer une section syndicale (Cass. Soc. 13 janv. 2010, n^o 09-60.155, au Bull. V, n^o 13, Dr. Ouv. 2010, p. 367 n. Ph. Masson) – les unions n'ayant, en principe, pas d'adhérents salariés directs, cette solution était nécessaire pour donner tout son effet utile à la jouissance, par l'union, du droit de constituer une section.

Donc, si votre décision *USPAC* s'est rapprochée de la jurisprudence judiciaire en levant le verrou antérieur qui interdisait à une union d'agir en présence, en son sein, d'un syndicat plus directement concerné, elle ne s'est pas alignée sur cette logique de capillarité, bien au contraire : vous vous placez au niveau propre de l'union, compte tenu de son objet propre, pour apprécier son intérêt pour agir. Faire jouer cette capillarité reviendrait, en substance, à neutraliser le critère géographique, critère qui, on l'a vu, pèse lourd dans votre jurisprudence (14). Le critère principal, voire exclusif, est l'atteinte à l'intérêt collectif ou, pour une union, à l'un des compartiments de ces intérêts collectifs.

Nous ne vous proposons cependant pas de renoncer à votre approche. Il peut, certes, paraître gênant de conserver un hiatus avec le juge judiciaire, dans des situations comparables. Mais outre que cela vous conduirait à contredire la décision d'Assemblée de 2003, la décision *USPAC* a le mérite d'ouvrir la voie à une approche globalement cohérente et harmonisée en matière d'intérêt pour agir des groupements, qu'une encoche propre à l'action des syndicats et des unions – si vous souhaitez privilégier la cohérence dans l'application du Code du travail – viendrait affaiblir. Par ailleurs, le recours pour excès de pouvoir n'est pas, par nature, un droit syndical, et il est un objet suffisamment spécifique, largement ouvert, pour appeler une solution spécifique, et ce d'autant plus que l'article L. 2132-3, qui pose le critère de l'atteinte à « l'intérêt collectif de la profession », sans mentionner la dimension géographique, ne s'applique *stricto sensu* qu'à « l'action civile » (15).

Telle est, telle restera, votre grille d'analyse. Terminons, toujours sur la grille, en disant que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en tenant compte, comme indice parmi d'autres, de la portée de des actes attaqués, de leur durée limitée dans le temps (16).

3. L'objet de l'union étant bien cerné, la grille d'analyse de son intérêt pour agir étant définie, venons-en à la troisième question de ces dossiers,

l'application au cas d'espèce, qui fait l'objet d'un contrôle de qualification juridique en cassation (17).

Dans la grille déjà décrite, vous êtes incontestablement en présence de décisions de portée locale, dont les effets sont limités aux établissements concernés. Il existe sans doute des effets de concurrence un peu plus larges, sur la zone de chalandise, mais il ne s'agit pas là des intérêts dont les requérants sont légitimes à se prévaloir. La Fédération nationale FEC-CGT-FO ne peut donc franchir l'obstacle que si vous estimiez que les dérogations litigieuses soulèvent, dans le cadre de la jurisprudence *USPAC-CGT*, « une question juridique de principe touchant à l'intérêt collectif de la profession » (18), c'est-à-dire, pour reprendre les termes de votre décision *Ligue des droits de l'homme* de 2015, si elles soulèvent « en raison de [leurs] implications (...), des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales », telle que la création d'un CTP dans la décision *USPAC*. Selon nous, la « nature » de la question renvoie à la matière (par exemple, les libertés publiques) et « l'objet » à son importance.

À première vue, on peut douter que les arrêtés préfectoraux soulèvent une « question de principe » au sens fort.

D'une part, le législateur a lui-même prévu le régime de dérogations au principe du repos dominical simultané des salariés : les arrêtés font application d'un cadre juridique prédéfini qui concentrent, en réalité, à leur niveau, la charge principale.

D'autre part, vous pourriez imaginer opérer des distinctions selon le type de dérogations en cause dès lors que, si elles mettent toutes en cause le principe du repos dominical dans leurs effets, elles ne sont pas toutes aussi engageantes sur le plan des principes : le préfet a les mains quasiment liées pour délivrer l'autorisation individuelle d'ouverture dans le cadre d'un PUCE, tandis qu'il dispose d'une marge d'appréciation importante pour déterminer si la fermeture dominicale d'un établissement est préjudiciable au public ou compromet le fonctionnement normal de

(14) Nous avons aussi l'impression que le critère géographique est inopérant pour le juge judiciaire – plus exactement, il vérifie que la situation litigieuse entre dans le périmètre géographique du groupement, mais nous n'avons pas trouvé de décision témoignant d'une vérification, en outre, de l'adéquation suffisante entre les deux. V. au contraire Cass. Crim. 20 févr. 1979, n° 77-91.591, Bull., relevant que l'exercice du droit d'agir n'est « d'ailleurs pas réservé aux syndicats ou unions de syndicats localement et spécialement implantés dans la commune du lieu de l'infraction » ; ou Cass. Crim. 9 févr. 2016, n° 14-87.753, *Sté Aérazur*, pour l'action d'une union en omission de déclaration à la Cnil d'un système de vidéosurveillance dans une entreprise.

(15) Il nous paraît sans incidence sur l'application des règles du recours pour excès de pouvoir (rappr., s'agissant de l'article L. 160-1 du Code de l'urbanisme, CE, 31 oct. 1990, *Union régionale*

pour la défense de l'environnement, de la nature, de la vie et de la qualité de vie en Franche-Comté c/ Ville de Raddon-et-Chapendu, n° 95.083, au Recueil).

(16) Mais il faut rester prudent : si l'on ne peut pas exclure, dans l'absolu, que la durée très limitée d'une mesure puisse peser, il ne s'agit, selon nous, pas d'un critère autonome, mais d'une composante de la portée matérielle d'un acte administratif, parfois relevée par de rapides incises dans certaines de vos décisions (v. préc. *Fédération CFTC*). Mais la Cour ne nous semble pas avoir commis l'erreur de *droit* invoquée, une telle considération n'étant pas inopérante par principe.

(17) CE, 9 décembre 1996, *Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais*, n° 155.477, au Recueil, p. 479.

(18) GACA, p. 654.

l'établissement. Le deuxième soulève donc davantage de questions. Mais nous ne vous proposons finalement pas de vous aventurer dans de subtils découpages, dès lors que l'atteinte se concrétise *in fine*, dans tous les cas, par l'effet de la dérogation individuelle, peu importe la marge de l'auteur.

Pour autant, sans négliger ces considérations, ni avoir le sentiment de heurter la jurisprudence *USPAC-CGT*, nous vous proposerons de retenir, en l'espèce, une autre solution, et d'admettre l'intérêt pour agir de l'union requérante, pour trois séries de considérations.

Premièrement, sans aller jusqu'à parler d'un glissement, nous constatons que votre jurisprudence tend à retenir une approche relativement large de la notion de « question de principe ». Nous avons déjà parlé de la décision *Ligue des droits de l'Homme* de 2015, s'agissant d'un arrêté municipal interdisant la fouille dans les poubelles. Nous mentionnerons aussi votre décente décision *Association Aides et autres* du 7 février 2017 (19), admettant, dans la foulée de la décision de 2015, l'intérêt pour agir d'une association nationale contre une mesure réglementant, dans des circonstances très particulières, la circulation d'un axe routier majeur en Guyane. Certes, dans ces deux affaires, on comprend que, pour vous, la question de principe, c'est aussi la question originale, si ce n'est originelle, le contrôle du juge permettant d'éviter l'effet boule de neige. Mais nous y voyons la preuve de la souplesse de votre cadre d'analyse.

Deuxièmement, il nous semble important de souligner une notion, propre aux relations de travail, qui nous paraît pouvoir éclairer l'application à ce contexte de la notion de question de principe : celle d'ordre public social. La Cour de cassation a, petit à petit, identifié un certain nombre de règles dont la protection justifie à elle seule, compte tenu de leur objet, la recevabilité de l'action syndicale : est ainsi susceptible de caractériser un préjudice à l'intérêt collectif de la profession la violation des règles relatives à la durée du travail (20), aux conditions d'instauration d'astreintes (21) ou à l'interdiction du travail dissimulé (22). Et, dans cette masse, elle a de longue date admis que la méconnaissance des dispositions relatives au repos hebdomadaire, « édictées dans l'intérêt de l'ensemble des travailleurs », justifiait l'action civile d'un syndicat (23). Dans ses arrêts *Bricorama* du 22 janvier 2014 (24), la Chambre sociale a systématisé ce raisonnement, à propos précisément

du repos dominical, en jugeant que dispose ainsi du droit d'agir le syndicat « qui poursuit la réparation d'une atteinte à l'intérêt collectif de la profession en présence d'une méconnaissance du repos dominical ». Il y a une hiérarchie dans les « atteintes » possibles en matière de relations du travail. Même s'ils sont locaux, et cantonnés, les arrêtés mettent en cause des règles d'ordre public que la multiplication des dérogations ne prive pas de leur statut.

Troisièmement, si nous assumons l'existence de deux grilles divergentes d'analyse de la recevabilité de l'action syndicale entre juges judiciaire et administratif, il nous paraît raisonnable d'éviter, dans la mesure du possible, un hiatus trop important dans les résultats qu'elles produisent. Or, si nous n'avons pas trouvé d'arrêt de principe, le juge judiciaire semble admettre qu'un syndicat national agisse devant le juge civil, pour trouble illicite, contre un employeur ouvrant le dimanche en l'absence d'arrêté préfectoral de dérogation (v. précisément les affaires *Bricorama* mentionnées, où figurait, parmi les requérants, la *FEC-CGT-FO*). Nous aurions tendance, par parallélisme, bien que sur des fondements différents, à admettre l'intérêt pour agir d'un tel syndicat souhaitant obtenir devant le juge administratif l'annulation, pour illégalité, d'un tel arrêté. Car la finalité de l'action contentieuse est identique : faire juger que l'employeur n'a pas le droit d'ouvrir le dimanche. En outre, chaque dérogation de l'administration est sous-tendue par une doctrine administrative dont on peut comprendre qu'une fédération nationale souhaite s'en saisir à travers des cas individuels.

Nous ferons une dernière observation : admettre l'intérêt pour agir d'une union nationale dans de tels contentieux peut sembler heurter la tendance à renforcer le dialogue social, et l'action syndicale, de proximité, notamment au niveau de l'entreprise. On peut regretter une solution, qui, à contre-courant, permettrait à une union de contrecarrer la démarche de son syndicat local qui ne souhaiterait pas agir, et finalement pourrait affaiblir des compromis locaux. Nous l'admettons, mais, d'une part, il faudrait réserver le cas où aucun syndicat mieux placé que l'union nationale n'existerait – ce que la jurisprudence *USPAC* ne réserve pas expressément – et, d'autre part, il nous paraît important que le juge ne s'immisce pas dans les rapports internes à l'union. C'est à elle, et aux syndicats qui la composent, de déterminer la tournure et l'équilibre de leurs rapports.

(19) N° 392.758, concl. L. Marion.

(20) Cass. Soc. 23 mai 2013, n° 12-13.015.

(21) Cass. Soc. 15 avril 2008, n° 07-406.875.

(22) Cass. Crim. 6 décembre 2011, n° 10-86.829.

(23) Cass. Crim. 2 novembre 1978, préc.

(24) N° 12-27.478, Bull.

Au bout du compte, nous pensons que, en sus de l'erreur de droit commise dans deux dossiers dans la détermination de l'objet de la FEC-CGT-FO, la cour a, dans les trois affaires, commis une erreur de qualification juridique dans l'appréciation de son intérêt pour agir.

4. Il reste à aborder la question, qui ne se pose que dans le dossier n° 392.661, de l'irrecevabilité opposée par la cour aux conclusions du syndicat Force ouvrière du Val-d'Oise, dirigées contre l'arrêt préfectoral autorisant le magasin Autobacs de Bonneuil-sur-Marne, dans le Val-de-Marne, à ouvrir le dimanche. La cour a relevé qu'aux termes de ses statuts, ce syndicat val-d'oisien défendait les intérêts « *des salariés occupés dans les professions de son ressort géographique et professionnel* ». Elle a jugé que « *dans ces conditions, et alors que le syndicat n'établit ni même n'allègue que les salariés employés par [le magasin Autobacs] faisaient partie de ses membres* », ce syndicat n'avait pas d'intérêt pour agir, « *en dépit de ce que la société Autobacs a son siège dans le département du Val-d'Oise* ».

La cour a commis une erreur de droit de droit en exigeant que le syndicat dispose de « membres », c'est-à-dire d'adhérents dans le magasin litigieux, alors qu'il a vocation à défendre l'intérêt collectif de la profession, y compris des non-adhérents. Mais

vous pourrez procéder à une substitution de motifs. Il résulte, en effet, des statuts de ce syndicat qu'il défend les intérêts collectifs « *des travailleurs du commerce qui exercent tout ou partie de leur activité ou qui habitent dans le Val-d'Oise* ». Eu égard à la portée de la décision contestée, qui concerne un établissement commercial sis dans le département du Val-de-Marne, et dont le syndicat requérant ne soutient en tout état de cause pas que des salariés habitent dans le Val-d'Oise, mais seulement que ceux-ci sont susceptibles d'y habiter ou d'y travailler, la société ayant son siège et deux autres établissements commerciaux dans ce département, le syndicat val-d'oisien ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la décision qu'il attaque.

Par ces motifs, nous concluons dans les trois dossiers à l'admission de l'intervention, à l'annulation du premier arrêt en tant qu'il a rejeté les conclusions de la Fédération des employés et cadres de la CGT-FO, à l'annulation totale des deux autres arrêts et au renvoi des affaires devant la cour, au versement par l'État, dans chaque dossier, d'une somme de 1.000 euros à la Fédération des employés et cadres de la CGT-FO au titre de l'article L. 761-1 et au rejet des autres conclusions.

Jean Lessi

Annexe

SYNDICAT PROFESSIONNEL Action en justice – 1° Intérêt collectif – Limitation de cet intérêt collectif à celui de ses adhérents (non) – 2° Union de syndicats – Application des mêmes règles.

CONSEIL D'ÉTAT (1^{ère} et 6^{ème} ssr) 24 mai 2017

Fédération des employés et cadres CGT-FO et a.

(req. n° 392.661, 392.676 et 392.678 - mentionné aux tables du recueil Lebon)

La Fédération des employés et cadres de la Confédération générale du travail-Force Ouvrière et le syndicat Force ouvrière des employés et cadres du commerce du Val-d'Oise ont demandé au tribunal administratif de Melun d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 1^{er} août 2012 par lequel le préfet du Val-de-Marne a autorisé la société Autobacs à déroger pour une durée d'un an à la règle du repos dominical pour un magasin situé à Bonneuil-sur-Marne. Par un jugement n° 1208432 du 29 novembre 2013, le tribunal administratif de Melun a rejeté leur demande.

Par un arrêt n° 14PA00435 du 22 juin 2015, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel formé par la Fédération des employés et cadres de la Confédération générale du travail-Force Ouvrière et par le syndicat Force ouvrière des employés et cadres du commerce du Val-d'Oise contre ce jugement.

Sur l'intervention de la Confédération générale du travail-Force ouvrière :

1. Considérant que la Confédération générale du travail-Force ouvrière justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation de l'arrêt attaqué ; qu'ainsi son intervention est recevable ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation de l'arrêt attaqué :

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 3132-20 du code du travail : « *Lorsqu'il est établi que le repos simultané, le dimanche, de tous les salariés d'un établissement serait préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal de cet établissement, le repos peut être autorisé par le préfet, soit toute l'année, soit à certaines époques de l'année seulement suivant l'une des modalités suivantes : 1° Un autre jour que le dimanche à tous les salariés de l'établissement ; 2° Du dimanche midi*

au lundi midi ; 3° Le dimanche après-midi avec un repos compensateur d'une journée par roulement et par quinzaine ; 4° Par roulement à tout ou partie des salariés " ;

3. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L.2131-1 du code du travail : " Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts " ; qu'aux termes de l'article L.2132-3 du même code : " Les syndicats professionnels ont le droit d'agir en justice. / Ils peuvent, devant toutes les juridictions, exercer tous les droits réservés à la partie civile concernant les faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent " ; qu'aux termes de l'article L.2133-3 de ce code : " Les unions de syndicats jouissent de tous les droits conférés aux syndicats professionnels par le présent titre " ;

4. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées des articles L.2131-1 et L.2132-3 du code du travail que tout syndicat professionnel peut utilement, en vue de justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation d'une décision administrative, se prévaloir de l'intérêt collectif que la loi lui donne pour objet de défendre, dans l'ensemble du champ professionnel et géographique qu'il se donne pour objet statutaire de représenter, sans que cet intérêt collectif ne soit limité à celui de ses adhérents ; qu'en application de l'article L.2133-3 précité du même code, il en va de même d'une union de syndicats, sauf stipulations contraires de ses statuts ; que, dans ce cadre, l'intérêt pour agir d'un syndicat ou d'une union de syndicats en vertu de cet intérêt collectif s'apprécie au regard de la portée de la décision contestée ;

En ce qui concerne l'intérêt à agir de la Fédération des employés et cadres de la Confédération générale du travail-Force Ouvrière :

5. Considérant que, pour juger que la Fédération des employés et cadres de la Confédération générale du travail-Force Ouvrière ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la décision du 1^{er} août 2012 par laquelle le préfet du Val-de-Marne a, sur le fondement des dispositions précitées de l'article L.3132-20 du code du travail, accordé à la société Autobacs France une dérogation au repos dominical d'un an pour son établissement de Bonneuil-sur-Marne, la cour s'est fondée sur la circonstance que ses statuts ne mentionnaient pas qu'elle avait pour mission d'assurer la défense des membres des syndicats qui la composent ; qu'il résulte de ce qui précède que les requérants sont fondés à soutenir qu'elle a ainsi commis une erreur de droit ;

6. Considérant, toutefois, que la décision du préfet du Val-de-Marne en cause avait pour objet d'accorder

une dérogation à la règle du repos dominical à un unique établissement de la société Autobacs, dont il ne ressort pas des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'activité de commerce de détail d'équipement automobile excéderait un cadre local ; qu'eu égard à la portée de la décision en cause, une union nationale de syndicats défendant les intérêts collectifs, notamment des salariés du commerce non alimentaire, comme la fédération requérante, ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la décision qu'elle attaquait, alors même que cette décision accordait une dérogation à la règle du repos dominical que la fédération requérante s'est donné pour objectif de préserver lors de plusieurs congrès fédéraux ; que ce motif, qui répond à un moyen soulevé devant les juges du fond et dont l'examen n'implique l'appréciation d'aucune circonstance de fait, doit être substitué au motif erroné en droit retenu par l'arrêt attaqué, dont il justifie le dispositif à l'égard de cette requérante ;

En ce qui concerne l'intérêt à agir du syndicat Force ouvrière des employés et cadres du commerce du Val-d'Oise :

7. Considérant que, pour juger que le syndicat Force ouvrière des employés et cadres du commerce du Val-d'Oise ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la même décision, la cour s'est fondée sur ce qu'il n'établissait pas que les salariés employés par l'établissement pour lequel la dérogation attaquée avait été accordée étaient au nombre de ses membres ; que, toutefois, ainsi qu'il a été dit au point 4, l'intérêt collectif défendu par un syndicat ne se limite pas à celui de ses adhérents ; que les requérants sont dès lors fondés à soutenir que la cour a commis une erreur de droit ;

8. Considérant, toutefois, qu'il résulte des statuts de ce syndicat versés au dossier soumis aux juges du fond qu'il défend les intérêts collectifs " des travailleurs du commerce qui exercent tout ou partie de leur activité ou qui habitent dans le Val-d'Oise " ; que la décision contestée concernait un établissement commercial situé dans le département du Val-de-Marne ; que le syndicat requérant ne soutenait pas que des salariés habiteraient dans le Val-d'Oise mais seulement qu'ils étaient susceptibles d'y habiter ou d'y exercer leur activité, la société ayant son siège et disposant de deux autres établissements commerciaux dans ce département ; qu'ainsi, eu égard à la portée de la décision en litige, le syndicat Force ouvrière des employés et cadres du commerce du Val-d'Oise ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la décision qu'il attaquait ; que ce motif, qui répond à un moyen soulevé devant les juges du fond et dont l'examen n'implique l'appréciation d'aucune circonstance de fait, doit être substitué au motif erroné en droit retenu par l'arrêt attaqué, dont il justifie le dispositif à l'égard de ce requérant ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la Fédération des employés et cadres de la Confédération générale du travail-Force Ouvrière et le syndicat Force ouvrière des employés et cadres du commerce du Val-d'Oise ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêt du 22 juin 2015 de la cour administrative d'appel de Paris ; que leur pourvoi doit, dès lors, être rejeté, y compris les conclusions qu'ils présentent au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative ; qu'en revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Fédération des employés et cadres de la Confédération générale du travail-Force Ouvrière et du syndicat Force ouvrière

des employés et cadres du commerce du Val-d'Oise une somme de 1 000 euros à verser chacun à la société Autobacs France, au titre des mêmes dispositions ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la Confédération générale du travail-Force Ouvrière est admise.

Article 2 : Le pourvoi de la Fédération des employés et cadres de la Confédération générale du travail-Force Ouvrière et du syndicat Force ouvrière des employés et cadres du commerce du Val-d'Oise est rejeté.

(Mme Sirinelli, rapp. - M. Lessi, rapp. pub. - SCP Rocheteau, Uzan-Sarano, SCP Gatineau, Fattaccini, av.)

LE DROIT DES COMITÉS D'ENTREPRISE ET DES COMITÉS DE GROUPE 2017

CHSCT, délégation unique du personnel, comités d'entreprise européen...

13^e édition - Maurice Cohen, Laurent Milet



L.G.D.J coll. Traités
1520 pages – 2017
ISBN 13 : 978-2-275-04595-5
122 euros

La loi du 17 août 2015 et ses décrets d'application, publiés tardivement à la fin du 1^{er} semestre 2016, ont modifié des pans entiers de la législation sur les comités d'entreprise, qu'il s'agisse de sa mise en place, de son fonctionnement ou de ses attributions. Quant à la loi du 8 août 2016 dite loi « travail », elle a réaménagé certains aspects du fonctionnement du comité d'entreprise et du CHSCT en amplifiant parfois négativement certaines dispositions de la loi du 17 août 2015.

Outre la description du droit actuel, cette 13^e édition 2017 prend en compte les modifications apportées au droit des comités d'entreprise par les textes les plus récents, notamment en qui concerne :

- les différentes informations devant être mises à disposition des membres du comité d'entreprise en vue des consultations annuelles du comité autour de trois thèmes (orientations stratégiques de l'entreprise, situation économique et financière, politique sociale) ;
- les difficultés posées par l'articulation de l'information-consultation entre le comité central d'entreprise et les comités d'établissement dans les entreprises à établissements multiples ;
- l'instauration d'une nouvelle procédure de contestation par l'employeur d'une expertise diligentée par le CHSCT, permettant de suspendre la mission de l'expert jusqu'à la décision du juge ;
- la nouvelle définition du motif de licenciement économique, l'employeur pouvant justifier du caractère réel et sérieux du licenciement par le simple constat d'une donnée comptable.

Elle comprend également de nouveaux développements, à jour des textes et de la jurisprudence, sur :

- l'accès à l'information du comité d'entreprise et ses attributions économiques, notamment en ce qui concerne les délais de consultation, les expertises, la base de données économiques et sociales, etc.
- la possibilité pour l'employeur de mettre en place une délégation unique du personnel en y incluant le CHSCT dans les entreprises de moins de 300 salariés, et les conséquences sur le fonctionnement des institutions ;
- la mise en place par accord collectif majoritaire d'une instance de représentation regroupant deux ou trois institutions dans les entreprises de 300 salariés et plus ;
- les clarifications enfin apportées à la compétence du tribunal d'instance pour les recours contre les décisions de l'administration rendues en matière préélectorale.

Ces changements incessants, tant législatifs que jurisprudentiels, compliquent l'appropriation par les élus et mandatés, mais aussi par les directions d'entreprises, du droit des comités d'entreprise et des autres institutions représentatives du personnel.

Toujours rédigé dans un style accessible à tous les publics, cet ouvrage, désormais classique, est un instrument de travail indispensable à tous les acteurs de la vie sociale, juristes et non juristes.