N° 298753

M. V...

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies

Séance du 25 mars 2009

Lecture du 6 mai 2009

CONCLUSIONS

M. Luc DEREPA, rapporteur public

Les agents de la RATP ne sont pas soumis au régime général de sécurité sociale mais à un régime spécial défini sur le fondement de l'article L. 711-1 du CSS. Rappelons que cet article indique que pour une série de professions définies par décret en Conseil d'Etat, des décrets établissent une « organisation de sécurité sociale » dotée de l'ensemble des attributions définies à l'article L. 111-1 du même code. Pour la RATP, ce régime spécial a été initialement établi par le décret n° 50-1566 du 23 décembre 1950.

La Régie a souhaité engager avec les partenaires sociaux une « modernisation » de ce régime. Un accord cadre a été conclu le 3 octobre 2002 entre la RATP et les organisations syndicales représentatives afin notamment de modifier l'organisation du régime de base pour les risques accidents du travail et maladie, et de mettre en place un régime complémentaire obligatoire appelé « Protection sociale complémentaire d'entreprise » (PSCE). Cet accord cadre du 3 octobre 2002 a été complété le 1^{er} décembre 2003 par deux protocoles d'accord :

- l'un relatif à la structure du régime spécial de base (branches maladie, accident du travail et maladies professionnelles) ;
- l'autre portant sur la PSCE, prévoyant qu'il s'agirait d'un régime collectif à adhésion obligatoire et définissant la nature des prestations garanties et le montant des cotisations dues.

Sur les bases ainsi prévues par voie conventionnelle, le décret n° 2004-174 du 23 février 2004 a fixé le nouveau régime de base du personnel de la RATP et a abrogé le décret n° 50-1566 du 23 décembre 1950. Le statut du personnel, qui comporte certaines dispositions relatives à la couverture sociale des agents de la Régie, a également été modifié en conséquence.

M. V... est agent de la RATP et il est mécontent des changements qu'implique la réforme notamment pour ce qui concerne son niveau de cotisations. Il a demandé au président directeur général de la régie « d'annuler » l'accord cadre du 3 octobre 2002 et l'accord du 1^{er} décembre 2003. Il conteste le refus implicite qui lui a été opposé.

La RATP soulève une exception tirée de l'incompétence de la juridiction administrative. Elle rappelle en effet que la juridiction judiciaire s'est vue demander par le syndicat SUD RATP d'annuler les accords de 2002 et 2003, et que par un arrêt du 13 septembre 2007 devenu définitif, la Cour d'appel de Paris a rejeté cette demande au fond. Pour la RATP, cela implique que la juridiction judiciaire s'est estimée compétente pour connaître de ces accords ; l'autorité de chose jugée qui s'attache à cet arrêt devrait vous conduire à vous déclarer incompétents.

Il nous semble exact que la règle de compétence juridictionnelle valant à l'égard de ces accords doit être également appliquée à l'égard de la décision refusant de les « annuler », car cette décision n'est pas détachable desdits accords.

Vous ne pourrez toutefois faire droit au raisonnement de la RATP car d'une part l'autorité de chose jugée – qui ne serait en l'espèce d'une autorité relative, s'agissant d'un arrêt de rejet – ne peut valoir en vertu de l'article 1351 du code civil qu'en présence des trois identités de cause, d'objet et de parties. Or précisément l'identité de parties fait ici défaut, car c'est le syndicat SUD qui était partie devant la juridiction judiciaire, et c'est M. V... qui est partie devant vous. D'autre part, à supposer qu'il y ait eu autorité de chose jugée, elle ne pourrait s'étendre à la question de la compétence juridictionnelle car en vertu notamment de l'article 92 du code de procédure civile, la juridiction judiciaire n'est jamais tenue de soulever d'office l'incompétence de son ordre de juridiction, mais elle en a seulement la faculté ; la contrepartie de cette absence d'obligation nous semble être qu'un arrêt civil de rejet ne peut pas être revêtu de l'autorité de chose jugée sur la question de l'ordre de juridiction compétent, et qu'il laisse totale liberté au juge administratif de s'estimer compétent si cela résulte de l'application des principes gouvernant la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction.

Vous devrez justement faire application de ces principes ici, comme la RATP vous y incite par ailleurs, car il apparaît qu'une partie des conclusions ont été portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

La question est il est vrai un peu complexe car en matière de personnel d'EPIC, la frontière entre ce qui relève de chaque ordre de juridiction a pu sembler mouvante. La frontière qui ressortait de la décision du TC époux R... du 12 juin 1961, n°1747 p. 866, paraissait assez nette : cette décision distinguait les décisions relatives à l'organisation du service public d'une part, relevant du juge administratif, et les décisions relatives aux rapports de droit privé entre un EPIC et ses agents d'autre part, qui relevaient du juge judiciaire ; et la décision Rolland jugeait que relevait du juge judiciaire, en l'occurrence, l'examen du règlement de retraite du personnel de la SNCF.

La décision Epoux B... du 15 janvier 1968, n°1908 p. 789, a opéré un infléchissement non pas tant à propos de ces catégories elles-mêmes mais à propos de leur contenu ; cette décision a retenu une conception extensive de la notion de règlement régissant l'organisation du service public, en y incluant une réglementation relative au mariage des hôtesses de l'air. Puis d'autres décisions ont suivi dans le même sens en étendant la compétence administrative à l'appréciation de la légalité d'un régime de retenue sur salaire en cas de grève (TC 22 juin 1992 A..., n°02718 p. 488) ou d'une réglementation sur le travail de nuit (1^{er} janvier 2006, M. I..., n° 269536, aux tables).

Mais parallèlement, la gestion contractuelle des relations sociales s'est développée dans les EPIC, sur la base de l'article L. 134-1 du code du travail issu de la loi du 11 février 1950 qui permet la conclusion d'accords collectifs au sein de tels établissements. En vertu de ces dispositions, qui figurent désormais aux art. L. 2233-1 et L. 2233-2 du code du travail, de tels accords peuvent définir les conditions d'emploi des personnels qui ne sont pas soumis à un statut ou compléter le statut quand il en existe un.

Or on le voit, entre la notion de statut et d'organisation du service d'un côté, et celle de conditions d'emplois de l'autre, la frontière n'est pas toujours évidente. La question s'est donc posée de savoir si, pour déterminer le juge compétent pour examiner la validité de conventions collectives conclues au sein d'un EPIC, il fallait en rester aux catégories Rolland/Barbier, avec la possibilité d'une absorption partielle du contentieux des accords collectifs par la juridiction administrative, ou s'il fallait essayer de trouver un critère de partage plus conforme à la place qu'occupe désormais le droit du travail au sein des EPIC.

Le TC a récemment clarifié la situation. Par une décision V... du 15 décembre 2008, n° C3662, ce tribunal a fixé des critères précis pour déterminer la juridiction compétente dans ces situations. Premier principe : la juridiction judiciaire est par principe compétente pour examiner les contestations portant sur la légalité, l'application ou la dénonciation d'une convention conclue en application de l'art. L. 134-1 du code du travail (critère formel) ; second principe (critère matériel) : dans ce cadre, relèvent de la juridiction judiciaire les questions relatives à la détermination des conditions d'emploi, de formation professionnelle et de travail ainsi que des garanties sociales des personnels, relèvent en revanche de la juridiction administrative ce qui concerne l'organisation du service public, notion qui, a contrario, n'inclut aucun des items précédents.

Le principe est donc que l'examen de la validité d'un accord collectif relatif aux « garanties sociales des personnels » appartient à la juridiction judiciaire. Or en première analyse, tel est le cas des accords dont il est question dans la présente affaire. Cela conduit-il à écarter totalement la compétence administrative au cas d'espèce ? Nous ne le pensons pas.

Il faut en effet tenir compte du fait que la RATP est certes un EPIC, mais qu'elle est aussi soumise à un régime spécial de sécurité sociale. Ce qui signifie qu'en vertu de la loi, les dispositions relatives aux régimes de base de ses agents sont définies par décret, complété le cas échéant par des actes réglementaires d'application. Il faut donc nous semble-t-il opérer dans un tel cas une subdivision à l'intérieur de la catégorie des « garanties sociales », entre celles qui relèvent du régime spécial, qui sont définies par des décret et par des actes réglementaires d'application – prenant, le cas échéant, une forme conventionnelle -, et qui relèvent du juge administratif ; et les autres garanties qui, notamment lorsqu'elles sont définies par voie conventionnelle, relèvent du juge judiciaire.

Au cas d'espèce, cela revient à considérer que les stipulations des accords litigieux qui interviennent dans le champ des régimes de base, lequel est le régime spécial prévu par la loi et les décrets, relèvent du juge administratif ; et que celles qui définissent un régime complémentaire obligatoire, en dehors du régime spécial, relèvent du juge judiciaire.

Notre analyse revient à considérer que dans le cas des EPIC soumis à un régime spécial, ce ne sont pas deux mais trois clauses de compétence qu'il faut appliquer : compétence administrative pour l'organisation du service public ; compétence administrative pour la réglementation du régime spécial ; et compétence judiciaire pour tous les autres aspects de la protection sociale qui sont réglés par voie conventionnelle.

Dès lors la solution du litige devient simple.

Les stipulations qui ont eu pour objet de préparer la réforme du régime spécial de la RATP relèvent bien de la compétence du juge administratif. Toutefois vous constaterez que la convention collective n'est pas habilitée à intervenir dans cette matière : seul le décret et ses actes réglementaires d'application le peuvent en vertu de l'article L. 711-1 du CSS. Vous constatez d'ailleurs que les accords en cause ont eu sur ce point pour seul objet de préparer notamment l'adoption du décret du 23 février 2004 et des délibérations du conseil d'administration de la régie prises pour son application. Ces stipulations ont donc, sur ce point, un caractère purement préparatoire, ce qui rend irrecevables les conclusions dirigées contre elles. Vous pourrez opposer cette irrecevabilité qui est manifeste et non régularisable, sans vous interroger sur le critère de compétence territoriale à l'intérieur de la juridiction administrative.

En revanche, les stipulations contestées qui sont relatives à la création du régime complémentaire obligatoire, qui ont été conclues sur le fondement des articles L. 911-1 et suivants du CSS relatifs à ce type de régime, relèvent sans conteste de la juridiction judiciaire en application de la nouvelle jurisprudence V... du TC. Vous vous estimerez donc incompétents pour connaître de cette partie du litige.

Vous rejetterez pour le même motif les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la RATP de suspendre les prélèvements de cotisations sur la rémunération du requérant, ces conclusions relatives à un litige individuel de droit privé relevant par essence de la juridiction judiciaire.

Par l'ensemble de ces motifs, nous concluons au rejet de la requête et à ce que la somme de 1000 soit mise à la charge de M. V... en application de l'article L. 761-1 du CJA.