

N° 370180
Banque de France

2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies
Séance du 23 juin 2014
Lecture du 9 juillet 2014

Mentionné aux Tables.

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

1. Les faits à l'origine de cette affaire remontent à loin

Après avoir réussi l'examen pour l'emploi de secrétaire comptable réservé aux travailleurs handicapés, Mme P... a été recrutée en décembre 1985 par la Banque de France. Par courrier du 25 février 1986, une assistante sociale de la Banque de France lui a indiqué qu'elle pourrait poursuivre son activité après avoir atteint l'âge de 60 ans, âge limite normalement prévu par les statuts, afin d'atteindre les 15 années de service nécessaires à l'obtention d'une pension du régime spécial de retraite de la Banque de France.

Mais lorsque Mme P..., à l'approche de la date fatidique du 27 mai 1998, jour de son soixantième anniversaire, a demandé à bénéficier d'une mesure de prolongation d'activité, elle s'est vue opposer un refus de la part de la Banque, refus confirmé au contentieux d'abord par le TA de Paris (jugement du 7 avril 2001) puis la CAA de Paris (arrêt du 9 février 2006).

Par courrier du 18 avril 2006, Mme P... a demandé à la Banque de France l'indemnisation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait de sa mise à la retraite d'office, évaluant celui-ci à la somme de 75 000 euros. La décision implicite de rejet née du silence de la Banque de France a été déférée au TA de Paris, qui a rejeté la requête de Mme P... (jugement du 21 janvier 2010). Mais par un arrêt du 21 mai 2013, la CAA de Paris a annulé ce jugement et condamné la Banque de France à payer à Mme P... une indemnité de 55 000 euros. C'est contre cet arrêt que la Banque de France se pourvoit en cassation.

2. La Banque de France soulève quatre moyens. Deux sont délicats.

2.1 On passera rapidement sur l'incohérence alléguée de l'arrêt: la grammaire du considérant de la cour écartant l'exception de chose jugée est certes un peu contournée, mais ce motif n'a même pas l'incohérence, qui résulterait d'une simple erreur de plume, que lui prête le pourvoi.

2.2 Et on passera tout aussi rapidement sur le moyen qui critique l'arrêt de la cour à propos des fausses promesses faites à M. P..., qui est inopérant, la cour ne s'étant pas fondée sur ces considérations pour condamner la commune.

On peut venir au premier deux moyens délicats.

2.3 **La banque soutient tout d'abord** qu'en jugeant illégale la décision refusant de prolonger Mme P... au-delà de 60 ans, alors qu'elle avait au préalable rejeté l'appel que cette dernière avait formé contre le jugement rejetant sa demande d'annulation du refus de la prolonger, la **CAA de Paris a méconnu l'autorité de la chose jugée.**

La question est en réalité celle de l'identité d'objet entre les instances ayant conduit aux arrêts du 9 février 2006 et du 21 mai 2013.

Pour que puisse être invoquée l'autorité de la chose jugée au cours d'une précédente instance, il faut, vous le savez, en écho à l'article 1351 du code civil, une triple identité d'objet, de cause et de parties (CE, 26 févr. 1937, *Société des ciments Portland de Lorraine*, p. 254 25 juillet 1939, *Sauvaire*, p. 530). L'identité d'objet ne saurait résulter de ce que la nouvelle requête pose les mêmes questions de droit que celles déjà examinées : il résulte de votre jurisprudence, que nous aurions pour notre part hésité à vous proposer de pousser jusque là, nous le confessons, que par la voie indemnitaire, un requérant peut invoquer l'illégalité d'une décision administrative contre laquelle il avait formée une requête d'annulation ayant fait l'objet d'un rejet définitif, et ce y compris en reprenant la même argumentation (Section, 3 mai 1963, *A...*, p. 261, avec les conclusions du président Combarnous)

En contemplant ce paysage jurisprudentiel, on peut avoir des envies de réaménagement...pourquoi ne pas, par exemple, tout en maintenant intacts les principes fondamentaux guidant le maniement de l'autorité de chose jugée, limiter la recevabilité des moyens dans un litige indemnitaire ultérieur, en exceptant de leur champ ceux qu'ils avaient déjà soulevés dans le cadre d'un litige d'excès de pouvoir antérieur ?

L'objet du pourvoi est moins démesuré. Il consiste simplement à vous convaincre de ce que les conclusions indemnitaires présentées par la requérante de nouveau en 2006 l'avaient déjà été en 2001, dans le cadre du litige relatif à sa mise à la retraite. Devant le tribunal administratif en effet, Mme P... avait demandée à être indemnisée du différentiel entre la retraite qui lui était servie et celle à laquelle elle aurait pu prétendre en étant maintenu jusqu'à 62 ans.

Mais nous vous proposons de ne pas aventurer sur ce terrain, qui est considérablement embrouillé par l'empilement des mémoires.

Il résulte des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'en appel, la Banque n'avait soulevé l'autorité de la chose jugée (qui est ici relative) que pour soutenir qu'il convenait d'écarter le moyen d'illégalité de la décision de mise à la retraite au regard des dispositions du code du travail, que la cour a retenu. Elle se bornait donc à soutenir que cette question de la possibilité légale de prolonger Mme P... avait déjà été tranchée en excès de pouvoir. Or comme on vous l'a dit, en l'état de votre jurisprudence, l'autorité de la chose jugée en excès de pouvoir n'empêche en rien que ce débat ait à nouveau lieu en plein contentieux indemnitaire.

Curieusement, la Banque n'a pas opposé l'autorité de la chose jugée par le même arrêt, qui a également rejeté au fond des conclusions indemnitaires par Mme P.... Restait encore la

question de savoir si ces conclusions indemnitaires étaient bien fondées sur le même terrain, ce qui peut se débattre. Mais en tout état de cause, une telle autorité étant relative, elle n'est pas d'ordre public.

Vous pourriez donc écarter ce moyen il est vrai délicat.

2.4 En tout état de cause, nous vous proposons de casser l'arrêt sur une question d'intérêt plus général, qui fait l'objet du dernier moyen de la Banque, laquelle pointe l'erreur de droit de la cour à avoir jugé que les dispositions de l'article L. 122-14-12 du code du travail s'appliquaient en l'espèce.

Selon une jurisprudence aussi ancienne que constante, les dispositions du code du travail s'appliquent au personnel de la Banque de France, sous la réserve que ses dispositions ne soient incompatibles ni avec le statut de la Banque, ni avec les nécessités du service public dont elle est chargée (voyez pour le principe, Section, 6 mai 1970, *Syndicat national du cadre secrétaire-comptable de la Banque de France*, p 305, puis CE, 4^{ème} et 1^{ère} SSR, 10 novembre 1989, 86578, *Syndicat national autonome du personnel de la Banque de France*, au recueil, ou encore plus récemment, CE, 11 mars 2011, *la Banque de France*, n° 316412, aux Tables). Cette jurisprudence est également celle de la Cour de cassation : v. par ex. Crim., 3 juin 2003, 02-84.

Dans sa version applicable au 1^{er} juin 1998, l'art. L. 122-14-12 du code du travail disposait que :

« Les dispositions relatives au départ à la retraite des salariés prévues par une convention collective, un accord collectif de travail ou un contrat de travail sont applicables sous réserve qu'elles ne soient pas contraires aux dispositions légales. Sont nulles et de nul effet toute disposition d'une convention ou d'un accord collectif de travail et toute clause d'un contrat de travail prévoyant une rupture de plein droit du contrat de travail d'un salarié en raison de son âge ou du fait qu'il serait en droit de bénéficier d'une pension de vieillesse ».

L'article 468 al. 2 du statut du personnel de la Banque de France dispose quant à lui que les secrétaires comptables « doivent prendre leur retraite [...] dès qu'ils ont atteint l'âge de 60 ans révolus ».

Cette dernière disposition apparaît donc contraire à l'art. L. 122-14-12 du code du travail, ainsi que l'a jugé la cour administrative d'appel.

Pour justifier cette contrariété, la Banque de France avance trois séries de justifications.

Deux tentatives de justifications nous semblent peu convaincantes :

I La Banque de France avance que la jurisprudence a déjà admis la validité, notamment au regard de la directive 2000/78/CE, des limites d'âge dérogatoires dans les entreprises sous statut, et surtout que les dispositions du code du travail ne sont pas compatibles avec les missions et le statut de service de la Banque de France. Mais cette argumentation est inopérante, la cour ne s'étant pas fondée sur une méconnaissance du droit de l'UE.

II La Banque soutient ensuite que cette limite est justifiée par l'exercice de ses missions de service public

Le Conseil d'Etat a accepté à une seule reprise qu'il soit dérogé aux dispositions du code du travail au motif que les missions de la Banque de France le justifiait : saisi d'un recours dirigé contre une décision du Conseil général de la Banque modifiant certaines règles relatives à la durée du travail des personnels concourant directement à l'exécution des opérations liées à la mise en circulation des billets et des pièces métalliques libellés en euros pour la période du 1^{er} septembre 2001 au 30 avril 2002, vous avez jugé que la Banque de France était fondée, dans ces circonstances particulières, à prendre des dispositions dérogatoires temporaires relatives à la durée du travail et strictement adaptées aux exigences d'une opération revêtant par son ampleur un caractère exceptionnel (7^{ème} et 5^{ème} SSR, 21 février 2003, n° 237772, *Fédération CFDT des syndicats de banques et sociétés financières*, au recueil).

En l'espèce, il est soutenu que l'indépendance de la Banque de France en vue de l'exercice des pouvoirs et de l'accomplissement des missions et des devoirs qui leur ont été conférés par les traités et les statuts du Système européen des banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne justifierait qu'il soit dérogé aux règles du code du travail.

La Banque de France invoque en effet les stipulations de l'article 130 du TFUE, qui pose le principe de l'indépendance des banques centrales nationales, dont il découlerait selon elle un principe d'indépendance financière, qui comprendrait les questions relatives à la gestion du personnel. Selon la Banque, la priver de cet outil de gestion porterait atteinte à son indépendance financière et fonctionnelle, et la priverait de la possibilité d'exercer ses missions avec la plus grande efficacité.

Cette conception de l'indépendance de la banque centrale nationale dans le cadre du SEBC nous paraît vraiment trop extensive.

III Reste l'argumentation tirée de ce que l'âge de départ à la retraite de Mme P... résulterait de l'application du statut de la Banque

Ainsi que le rappelait Nicolas Boulouis dans ses conclusions sur l'affaire précitée *La Banque de France* de 2011, « il nous paraît aller de soi mais va sans doute encore mieux en le disant, que le statut visé est l'ensemble des dispositions législatives qui régissent l'institution et non le statut du personnel. Ce statut du personnel est en effet adopté par le conseil général de la Banque de France et soumis à l'agrément des ministres. Il serait curieux qu'alors même que les agents de la Banque sont soumis au droit du travail, ces dispositions législatives puissent être confrontées à un statut réglementaire du personnel. Car l'incompatibilité serait en quelque sorte dans la main du CG de la Banque de France, qui, par l'exercice de son pouvoir réglementaire, pourrait ainsi écarter le code du travail. »

Seule donc une règle résultant du statut de la Banque pourrait justifier de faire échapper le personnel à l'application des dispositions du code du travail. La cour, sûrement inspirée par la très convaincante prose de Nicolas Boulouis a cru pouvoir déceler ici un cas d'application non pas du statut, mais du statut du personnel.

Sans remettre en cause le moindre mot qu'ait prononcé Nicolas Boulouis, nous ne croyons pas pouvoir la suivre.

En effet, si la limite d'âge appliquée à Mme P... avait été déterminée par délibération du conseil d'administration de la Banque, c'est en application du décret alors applicable n° 68-299 du 29 mars qui prévoyait que les limites d'âge du personnel de la banque « sont arrêtés, pour chaque grade ou emploi, entre 60 ans minimum et 65 ans maximum, par décision du conseil général de la BdF ». Or ce texte est en réalité un texte d'application de la loi n°53-611 du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier qui prévoit en son article 5 que « relèvent de l'exercice du pouvoir réglementaire dans les formes et conditions prévues par l'article 6 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 : [...] les limites d'âge des personnels civils et militaires, des agents « de certains organismes, dont la Banque de France.

La Cour de cassation en a déjà déduit à de nombreuses reprises que les dispositions de l'article L. 122-14-12 du code du travail étaient inapplicables aux personnels des organismes concernés par la loi de 1953 : ainsi pour les agents d'EDF ((Soc., 21 juin 1995, n°91-42460), de la SNCF (Soc., 21 juin 1995, n°93-46193), ou encore de l'Opéra de Paris Soc., (16 juillet 1997, 93-46.788).

Si de votre côté, vous n'avez jamais tranché la question, Christine Maugué proposait, dans ses conclusions sur une affaire N... (CE, 3 février 1999, n° 178785, A), qui retient un autre terrain, de retenir que l'article du code du travail était inapplicable aux agents de la SNCF.

Nous croyons effectivement que la loi de 1953 fait obstacle à l'application de l'article L. 122-14-12 du code du travail au personnel de la Banque de France. Le moyen d'erreur de droit soulevé par cette dernière nous paraît fondé.

Par ces motifs, nous concluons donc à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire devant la cour de Paris et au rejet de l'ensemble des conclusions de frais irrépétibles présentées par les parties.