

N° 366899

Fédération nationale des syndicats
des salariés des mines et de l'énergie CGT

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

Séance du 15 décembre 2014

Lecture du 30 décembre 2014

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

On connaît la générosité du régime spécial de sécurité sociale dont bénéficie le personnel des industries électriques et gazières. L'un des avantages dont ils bénéficiaient jusqu'à une période récente était le versement des prestations de retraite, d'invalidité, d'accidents du travail / maladies professionnelles et des pensions de réversion et d'orphelin par trimestre à échoir, c'est-à-dire par trimestre d'avance, et non, comme dans le droit commun, chaque mois à terme échu. Le décret n° 2013-53 du 15 janvier 2013 met fin à cet avantage, entre autres modifications. La fédération requérante vous en demande régulièrement l'annulation.

Son premier moyen de légalité externe s'appuie sur l'article 47 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, qui constitue la base légale du décret attaqué. Selon cet article : « *Des décrets pris sur le rapport des ministres du travail et de la production industrielle (...) déterminent le statut du personnel en activité et du personnel retraité et pensionné des entreprises ayant fait l'objet d'un transfert* ». Elle soutient que le décret est irrégulier faute d'avoir été pris sur le rapport du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du dialogue sociale et du ministre du redressement productif.

Le moyen peut impressionner de prime abord, mais il nous semble que vous devrez l'écarter.

Vous interprétez classiquement un tel renvoi de la loi à des autorités ministérielles **à la lumière de l'objet du texte** (V. par exemple : CE, 4 juin 2014, Syndicat CGT NTN-SNR et autres, n° 360829)¹. En l'occurrence, le texte a trait tout à la fois à la sécurité sociale et au

¹ On peut rappeler que la jurisprudence sur les ministres rapporteurs est peu formaliste. Dans une décision d'Assemblée du 154 avril 1995, Caisse autonome de retraite des médecins français (n° 148379, au Rec.), un texte réglementaire comportant une telle exigence a été interprété comme prescrivant seulement que les ministres mentionnés participent à l'élaboration du texte. Puis il a été admis qu'un décret ne comporte qu'un ministre rapporteur dès lors que les autres ministres compétents avaient été effectivement associés à l'élaboration du texte (CE, 29 novembre 1999, Fédération de protection de la nature de la Haute-Loire et autres, n° 193495, aux T.). Le juge ne s'arrête donc pas à la liste des ministres rapporteurs mentionnés dans les visas du décret.

secteur de l'énergie, et plus spécifiquement à l'électricité et au gaz. Le renvoi que fait la loi aux ministres du travail et de la production industrielle s'explique, d'une part, par les attributions de ces derniers en 1946, et, d'autre part, par le fait que le statut du personnel des entreprises concernées va bien au-delà de leur couverture sociale, puisqu'il régit de manière générale leur carrière et leurs conditions de travail, ce qui intéresse le ministre du travail.

A la date du décret attaqué, les questions de sécurité sociale et d'énergie relevaient principalement de la ministre des affaires sociales et de la santé et de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui ont toutes deux rapporté le décret avec le ministre de l'économie et des finances. Le ministre du travail n'était pas concerné. Quant au ministre du redressement productif, on peut hésiter un instant car, contrairement à ce qu'indique l'administration en défense, il disposait bien de la direction générale de l'énergie et du climat en vertu de l'article 2 de son décret d'attribution (n° 2012-773 du 24 mai 2012). Toutefois, il résulte de l'article 1^{er} du même décret que ses attributions en matière d'énergie étaient limitées à la « *politique des matières premières et des mines* »². La formule n'inclut que très partiellement les industries électriques et gazières, notamment en ce qui concerne l'exploitation des gisements d'hydrocarbures gazeux, et ce ministre ne pouvait donc être regardé comme principalement chargé de l'électricité et du gaz, donc comme un ministre devant rapporter le décret. Le rapport de la ministre chargée de l'énergie nous paraît suffisant.

La fédération requérante met ensuite en cause la consultation du Conseil national de l'énergie.

Celle-ci était, à nos yeux, facultative. Il résulte en effet de l'article 45 de la loi du 8 avril 1946 que ce Conseil ne doit être consulté que sur les actes réglementaires de l'Etat intéressant l'électricité ou le gaz et ne relevant pas du domaine de compétence de la Caisse nationale des industries électriques et gazières. Pour ces derniers textes, c'est le conseil d'administration de cette caisse qui est consulté, conformément à l'article 16 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004. Or il résulte des termes mêmes de cet article 16 que la Caisse est compétente tant pour les prestations de sécurité sociale de base de ce régime spécial que pour les prestations complémentaires et prestations instituées par le statut national du personnel des industries électriques et gazières. En l'occurrence, nous pensons que l'ensemble des dispositions du décret relèvent de la compétence de la Caisse, y compris son article 6 qui institue, dans le chapitre du statut consacré aux « Prestations décès », une indemnité de secours immédiat versée aux ayants droit en cas de décès d'un bénéficiaire d'une pension d'invalidité ou de vieillesse. Cette indemnité est indissociable des prestations de sécurité sociale servies par la Caisse, et le décret prévoit au demeurant qu'elle est versée par celle-ci.

Le Conseil supérieur de l'énergie a toutefois été consulté, en particulier sur ce dernier point, et cette consultation se devait d'être régulière.

Il est soutenu que le quorum n'était pas atteint et que les règles de convocation posées par l'article 8 du décret n° 2006-366 du 27 mars 2006 qui régit la consultation du CSE n'ont pas été respectées.

² Le personnel des exploitations minières et assimilées relève d'un statut différent, fixé par le décret n° 46-1433 du 14 juin 1946.

Il n'y a pas de difficulté sur le quorum, sous réserve qu'on accorde du crédit au « projet de procès-verbal » que le ministre vous a un peu négligemment transmis. Nous sommes enclin à le faire alors que la fédération requérante, qui siège au Conseil supérieur de l'énergie, aurait été en mesure de vous apporter la preuve inverse, le cas échéant. L'erreur matérielle sur la présence d'un des membres est quant à elle sans incidence.

En revanche, la convocation des membres n'a pas été régulière. L'article 8 du décret de 2006 prévoit un délai de 14 jours francs pour l'envoi des convocations, qui doivent être accompagnées des documents nécessaires à l'examen des questions inscrites à l'ordre du jour. Un délai de 6 jours francs est par ailleurs prévu en cas d'urgence. En l'espèce, l'administration a procédé en deux temps. Elle a convoqué les membres dans le délai de 14 jours francs, en oubliant d'y joindre le projet de décret. Puis elle a adressé ce projet³ dans une convocation complémentaire envoyée plus de 6 jours francs avant la séance. Le problème, c'est qu'aucune urgence objective ne s'attachait à l'édiction du décret litigieux. C'est donc uniquement le délai de 14 jours francs qui s'appliquait.

Nous vous proposons toutefois, et sans la moindre hésitation, de faire jouer votre jurisprudence Danthony. Certes, la consultation du CSE peut, au moins dans certains cas, être regardée comme une garantie : outre des parlementaires, cet organisme institué par la loi (art. 45 de la loi de 1946) comprend des représentants des salariés et concourt ainsi, pour les textes intéressant les conditions de travail des agents, à la mise en œuvre du principe de participation. Toutefois, tel ne saurait être le cas en l'occurrence si, comme nous, vous regardez cette consultation comme facultative, sur un texte qui a de surcroît été pris après consultation des organisations syndicales représentatives.

En tout état de cause, il est certain que le vice en cause n'a privé quiconque d'une garantie et est resté sans incidence sur le sens de la décision :

- D'une part, les membres ont été informés dans le délai réglementaire de l'inscription de ce point à l'ordre du jour, de sorte qu'ils ont pu prendre leurs dispositions pour être présents ;
- D'autre part, ils ont reçu les documents nécessaires, en particulier le projet de décret, 8 jours avant la séance. Or l'examen de ce texte court et simple n'appelait pas un travail préparatoire très approfondi. Au surplus, vous noterez qu'aucun membre du Conseil ne s'en est plaint, notamment pas le représentant de la fédération requérante qui était présent. Au contraire, une discussion a pu avoir lieu sur le fond du texte, par ailleurs adopté à une très large majorité.

Au titre de la légalité interne, la fédération soutient que la substitution du « mois d'avance » à celui du « trimestre d'avance » méconnaît le 2^{ème} alinéa de l'article 47 de la loi de 1946. Nous vous en donnons lecture : « *Ce statut national, qui ne peut réduire les droits acquis des personnels en fonctions ou retraités à la date de la publication de la présente loi, mais qui peut les améliorer, se substituera de plein droit aux règles statutaires ou conventionnelles, ainsi qu'aux régimes de retraite ou de prévoyance antérieurement applicables à ces personnels.* ».

³ La transmission du rapport au Premier ministre n'était pas requise (CE, 13 mars 2013, C..., n° 352393, au Rec. , avec la formule : « ainsi d'ailleurs... »).

Contrairement à ce qui est soutenu, ce texte ne crée pas d'« effet-cliquet » général qui ferait obstacle à toute réforme réglementaire du statut dans un sens défavorable aux agents. Il se borne, *ratione personae*, à permettre à ceux qui étaient en fonction ou retraités au 9 avril 1946 de ne pas perdre au change. Et nous pensons que le législateur n'a pas entendu contraindre le pouvoir réglementaire, à l'occasion de l'édiction du premier statut national, à reprendre l'ensemble des droits acquis de chaque personnel résultant de la multitude de statuts et de conventions préexistantes. L'objectif était seulement que le statut national n'ait pas pour effet de pénaliser les agents concernés. Dans cette logique, le décret du 22 juin 1946, qui a édicté le premier statut, a prévu que ce dernier ne remettait pas en cause les textes spéciaux antérieurs plus favorables, et que, dans le cas où des personnels auraient bénéficié, du fait de leur ancienne réglementation statutaire ou conventionnelle, d'avantages supérieurs à ceux définis par ce statut, ils pouvaient signifier dans un délai de trois mois qu'ils optaient pour le maintien de leur statut antérieur à titre individuel - la contrepartie étant l'impossibilité pour eux de bénéficier des avantages nouveaux ouverts par le statut. Un agent qui n'avait pas fait jouer ce droit d'option ne pouvait revendiquer un avantage résultant de son ancien statut (V. Cass. Soc., 2 février 1961, au Bull.). Il nous semble ainsi que l'article 47 a, sur ce point, épuisé ses effets en 1946. Nous n'avons d'ailleurs pas identifié, dans les textes modifiant le statut, de dispositions réservant le cas des agents en fonction en 1946. En opportunité, cette lecture permet aussi de solder définitivement le passé. Vous pourriez alors répondre qu'en tout état de cause, les modifications apportées en 2013 au statut national ne sauraient avoir d'incidence sur les personnels qui ont opté en 1946 pour le maintien de leur statut antérieur.

Si vous n'adoptiez pas cette interprétation, vous devriez vous interroger sur le point de savoir si le texte a réduit un « droit acquis » des personnels en fonction en 1946. Dans une approche concrète, on peut douter que la question ait un objet, à deux égards :

- D'abord, la catégorie des bénéficiaires de la « clause cliquet » pourrait bien, aujourd'hui, constituer, de fait, un ensemble vide. L'article 47 ne couvre certainement pas les ayants droit, au titre des pensions de réversion, et aucun retraité de l'époque n'est sans doute plus en vie. Toutefois, on ne peut exclure qu'un jeune agent en activité en 1946 soit aujourd'hui pensionné de ce régime. Or il nous semble que rien dans la disposition litigieuse ne permet d'introduire une césure entre les droits acquis au titre de l'activité et au titre de la retraite. A l'évidence, un agent proche de la retraite en 1946 avait vocation à conserver les avantages de pension résultant de son ancien statut.

- Ensuite, aucune des parties n'a produit les statuts et conventions qui ont précédé l'édiction du statut national, et qui ne semblent pas avoir fait l'objet d'une publication au Journal officiel. La préexistence d'une règle de versement des pensions de retraite par trimestre d'avance n'est donc pas établie.

Dans le doute, vous pourriez privilégier une approche abstraite, consistant à déterminer si les modalités de versement d'une pension constituent un « droit acquis » au sens de cette disposition. On est plutôt porté à ranger dans cette catégorie les droits substantiels, en particulier le montant de la pension. Cela étant, s'il prenait fantaisie au pouvoir réglementaire de prévoir un versement tous les 5 ans à terme échu, vous pourriez difficilement ne pas y voir une atteinte aux droits acquis. Nous hésitons à raisonner différemment au seul motif que le versement par mois d'avance ne constitue qu'une dégradation limitée du mécanisme de

trimestre d'avance. Les personnels concernés perdent bien un avantage, fût-il de pure trésorerie. Si vous suiviez cette logique, il nous semble que vous devriez annuler la disposition litigieuse en tant qu'elle régit les personnes qui étaient en fonction en 1946 ou, à la limite, en livrer une interprétation neutralisante, en jugeant que le pouvoir réglementaire n'a pas entendu remettre en cause les droits acquis par les personnels en fonction en 1946. Nous vous invitons pour notre part à écarter le moyen sur le premier terrain.

Le dernier moyen est tiré de la méconnaissance de l'article 10 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites. Cet article prévoit que, à compter du 1^{er} janvier 2013, tout assuré pensionné d'un régime de retraite de base ou complémentaire versant des prestations par trimestre à échoir peut demander à percevoir sa pension selon une périodicité mensuelle, cette option ne pouvant lui être refusée et étant irrévocable. Outre une simplification pour les gestionnaires de ces régimes, l'idée sous-jacente est de permettre aux personnes qui le souhaitent de troquer l'avantage de trésorerie que constitue le trimestre d'avance contre la commodité d'un versement mensuel, rythme habituel des dépenses. Une telle mensualisation peut ainsi prévenir des situations de surendettement des pensionnés les plus modestes.

A la lettre, le texte n'exclut pas de son champ d'application les régimes spéciaux mentionnés à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale, même si l'essentiel des dispositions de la loi de 2010 ne les concerne pas. Au contraire, s'agissant précisément de cette disposition, les travaux préparatoires⁴ évoquent les régimes spéciaux, y compris celui des industries électriques et gazières qui était précisément au nombre des régimes servant les pensions par trimestre à échoir. Nous vous proposons de vous placer sur un autre terrain d'inopérance : s'il a souhaité ouvrir un droit d'option aux pensionnés d'un tel régime, le législateur n'a certainement pas entendu cristalliser le mécanisme de trimestre d'avance lui-même. Les travaux préparatoires font ainsi état, sans s'en émouvoir, de l'intention des gestionnaires des régimes Agirc et Arrco de passer à la mensualisation systématique des pensions de retraite. Il était donc loisible au pouvoir réglementaire, compétent pour fixer les paramètres de ce régime, de mettre fin à ce mécanisme au profit d'un versement mensuel pour tous les pensionnés, avec pour effet de rendre sans objet l'application de l'article 10 à ce régime.

PCMNC au rejet de la requête.

⁴ V. rapport en 1^{ère} lecture devant le Sénat