

N° 461974
Fédération CGT des cheminots

1ère chambre jugeant seule
Séance du 23 février 2023
Lecture du 16 mars 2023

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, rapporteur public

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a organisé l'ouverture à la concurrence de l'attribution des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs. Dans ce cadre, le législateur a souhaité qu'en cas de changement d'employeur les salariés du groupe public ferroviaire régis par le statut conservent le bénéfice de la garantie d'emploi et continuent, ainsi que leurs ayants droit, de relever du régime spécial de sécurité sociale dont ils bénéficiaient au titre des pensions et prestations de retraite. Ce principe de portabilité figure à l'article L. 2102-22 du code des transports. Il s'applique aussi bien lorsque le salarié change d'employeur à son initiative que dans le cadre d'un transfert du contrat de travail lié au changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire. Initialement, le principe ne s'appliquait que si le nouvel employeur relevait de la convention nationale ferroviaire. La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités l'a rendu applicable au cas de transfert du contrat de travail vers un employeur ne relevant pas de cette convention, ce qui peut arriver si l'activité principale du nouvel attributaire du contrat de service public de transport ferroviaire n'est pas celle d'une entreprise ferroviaire.

Un premier décret d'application de l'article L. 2102-22 a été pris le 25 avril 2019 pour préciser les modalités de la garantie d'emploi. Un second décret a été pris le 31 décembre 2021 portant cette fois-ci sur le maintien du régime de retraite. Le décret modifie en outre divers textes relatifs au régime de prévoyance des personnels à statut de la SNCF pour en exclure les salariés transférés, qui ont vocation à relever du régime général de l'assurance maladie ;

C'est ce second décret qui est attaqué aujourd'hui devant vous par la Fédération CGT des cheminots.

Il est d'abord soutenu que l'article L. 2102-22 renvoyait à un décret pour ce qui concerne la garantie d'emploi mais pas pour le régime de retraite, de sorte que le Premier ministre n'était pas compétent. Le renvoi était large et englobait certainement les deux aspects

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

mais, plus radicalement, le Premier ministre peut toujours, sans renvoi, prendre un décret pour mettre en œuvre une disposition législative nouvelle.

Toujours sur la compétence, la requérante soutient que l'article L. 2102-22 ne pouvait être la base légale d'un décret relatif au régime de prévoyance puisqu'il ne traite que la garantie d'emploi et le régime de retraite. Mais s'il faut trouver une base légale, elle figure à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale qui renvoie à un décret simple la fixation des règles relatives aux régimes spéciaux de sécurité sociale parmi lesquels le régime de la SNCF. Sur ce fondement, le Premier ministre était compétent pour modifier par décret simple les règles du régime de prévoyance des agents de la SNCF. La requérante invoque également l'article L. 2121-27 du code des transports qui confie à un accord de branche le soin de préciser les garanties dont bénéficient les salariés transférés en plus du maintien de la rémunération et des avantages issus de la négociation collective. Mais le décret ne fixe aucune garantie au bénéfice de ces salariés, il se borne à mettre en cohérence les textes relatifs au régime de prévoyance de la SNCF avec le choix du législateur de ne pas maintenir le bénéfice de ce régime au profit des salariés transférés.

Un dernier moyen de légalité externe reproche au décret attaqué de modifier un décret pris après avis du Conseil d'Etat sans que le Conseil d'Etat ait été consulté. Cela ne pose aucune difficulté, une consultation facultative du Conseil d'Etat n'oblige pas le gouvernement à repasser devant lui par la suite, vous l'avez déjà jugé : CE, 1 février 1967, Syndicat "Groupe des industries métallurgiques mécaniques et connexes de la région parisienne", n°58333, A

Et s'il en va ainsi c'est parce que le principe de parallélisme des formes invoqué par la requérante est comme le dahu : beaucoup pensent l'avoir vu mais il n'existe pas. Les décisions citées par la requérante pour prouver son existence disent seulement qu'une formalité obligatoire qui s'impose lors de l'adoption d'un texte s'impose aussi lors de sa modification. C'est en vertu du texte instituant cette formalité obligatoire et non en vertu du principe de parallélisme des formes.

Au stade de l'examen de la légalité interne du décret attaqué, vous retrouver les dispositions relatives à la prévoyance.

Il est reproché au décret de méconnaître le champ d'application de l'article L. 2102-22 du code des transports qui portait uniquement sur la garantie d'emploi et le régime de retraite. C'est un moyen miroir de celui sur la compétence, à rejeter pour les mêmes raisons.

Les moyens suivants ont pour postulat que l'article L. 2102-22 du code des transports garantit aux salariés qu'il vise le maintien du régime spécial de prévoyance de la SNCF. C'est un peu contradictoire avec le reste de l'argumentation de la requête. C'est en tout cas un postulat inexact car l'article L. 2102-22 ne vise que la garantie d'emploi et le régime de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

retraite et les travaux préparatoires de la loi du 27 juin 2018 ne permettent pas de penser que le législateur aurait entendu viser plus large. L'article L. 2102-22 ne faisait donc pas obstacle à ce que le Premier ministre prévoie, à l'article 2 du décret attaqué, que les salariés mentionnés par cet article cotiseront, pendant la durée des périodes d'interruption d'activité pour maladie ou autre, sur les éléments qui auraient servi à les déterminer si l'intéressé était resté en activité, disposition qui implique qu'au lieu de bénéficier du maintien de leur salaire ils percevront des indemnités journalières. Faute de maintien du régime spécial de prévoyance, le Premier ministre a pu également, à l'article 4 du décret attaqué, exclure les salariés concernés du bénéfice des allocations décès conjoint, décès enfant et fin de carrière.

Les requérants contestent ces modifications relatives au régime de prévoyance sous l'angle de l'erreur manifeste d'appréciation. A supposer que le Premier ministre ait eu le choix du maintien de ce régime alors que le législateur ne l'a pas prévu, l'application aux salariés concernés des règles de droit commun ne nous paraît pas manifestement inappropriée.

Nous en venons maintenant aux dispositions relatives à la retraite, pour laquelle le principe est bien le maintien des prestations du régime spécial.

La première des prestations en cause est la pension de réforme. Relevant du régime spécial de retraite, elle est versée au salarié qu'une maladie, une blessure ou une infirmité met dans l'impossibilité d'occuper un emploi au sein du groupe ferroviaire. Elle est liquidée quelle que soit la durée de services accomplis par l'agent au moment de la cessation des fonctions. C'est un dispositif à mi-chemin entre la pension d'invalidité, puisqu'elle couvre la perte de revenu avant l'âge de la retraite, et la pension de vieillesse, puisque son versement se poursuit au-delà de cet âge.

Le décret attaqué ne prévoit pas le maintien de cette prestation au bénéfice des salariés transférés car ces derniers bénéficieront des règles de droit commun sur l'invalidité, l'incapacité et l'inaptitude. Il a donc été imaginé un dispositif complétant le droit commun pour parvenir à un équivalent de la prestation statutaire. Ce dispositif a été nommé la « pension de retraite de réforme », qui est également une pension de retraite liquidée sans condition d'âge. La requérante formule deux reproches à ce dispositif.

En premier lieu, il est subordonné soit à une invalidité ou à une incapacité supérieure à 66 %, soit à un licenciement pour inaptitude médicale, conditions absentes pour la pension de réforme. Le ministre explique cependant que cela correspond assez bien à la manière dont est appliquée la disposition statutaire plus vague de « impossibilité d'occuper un emploi ». C'est convaincant. On comprend en tout cas que le pouvoir réglementaire se soit aligné sur les conditions d'ouverture des dispositifs de droit commun, dont les agents concernés auront vocation à bénéficier.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En second lieu, il est reproché au décret attaqué d'avoir prévu une règle de plafonnement du montant de la pension de retraite de réforme à due concurrence de la pension d'invalidité perçue. La requérante soutient que cela revient à verser une prestation moindre que la pension de réforme. En réalité, le décret assure que les salariés transférés auront un traitement comparable à celui des agents statutaires en ne leur permettant pas de cumuler deux avantages qui se recourent.

Le calcul de la pension de retraite est également en cause. L'article 14 du décret n° 2008-639 du 30 juin 2008 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF énumèrent les éléments de rémunération entrant en compte pour le calcul de la pension. Il distingue ainsi les éléments liquidables et les éléments non liquidables. Ces dispositions ne peuvent pas s'appliquer telles quelles aux agents visés par l'article L. 2102-22 car leurs employeurs n'appliqueront pas les mêmes structures de rémunération que la SNCF. La solution adoptée par le décret attaqué consiste à calculer, par emploi type, le taux médian d'éléments non liquidables dans la rémunération d'un agent du cadre de la SNCF. Un abattement équivalent à ce taux médian est alors appliqué à la rémunération réelle des salariés transférés. Comme c'est une médiane, il y aura des perdants. Mais il y aura aussi des gagnants, une adaptation des règles normalement applicable était nécessaire et la solution de la forfaitisation nous paraît appropriée.

Il n'était pas non plus possible d'appliquer la règle selon laquelle la pension est calculée sur les éléments de rémunération afférents à la position, à l'échelon et à la catégorie de prime de travail de l'agent au moment de la cessation de ses fonctions, à condition qu'ils lui aient été attribués depuis au moins six mois. En effet, tous les employeurs ferroviaires n'utiliseront pas des grilles indiciaires. Le décret attaqué retient pour les salariés transférés le montant le plus élevé entre la moyenne mensuelle de la rémunération des six ou des douze derniers mois. C'est à première vue équivalent et même plus avantageux car une période de référence de douze mois permet d'intégrer des primes annuelles. La requérante se plaint de ce que le décret n'a pas repris la règle selon laquelle la pension est calculée sur la plus avantageuse des rémunérations lorsque l'agent à une époque quelconque de la carrière s'est vu attribuer une position inférieure ou une catégorie de prime de travail différente pour raison de santé ou pour faute professionnelle. La requérante affirme que l'absence de neutralisation des moins bonnes périodes aura des effets désastreux sans donner un seul exemple. Si elle évoque en outre l'absence de neutralisation de certaines absences, notamment en cas de grève, d'activité partielle ou de congé de proche aidant, elle se trompe sur ce point puisque le décret attaqué prévoit que « En cas de réduction ou d'interruption d'activité au cours de cette période de référence, la rémunération à retenir est celle qui aurait été perçue par l'intéressé s'il avait travaillé à temps plein ». Les griefs relatifs aux calculs de la pension de retraite ne sont donc pas fondés.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Quant à la prestation spéciale d'accompagnement, elle relève non du régime de retraite mais du régime de prévoyance. Le décret attaqué a pu légalement préciser qu'elle ne bénéficierait pas aux agents mentionnés à l'article L. 2102-22 du code des transports.

En dernier moyen reprend, sous l'angle de la méconnaissance du droit constitutionnel de grève, la critique relative à l'absence de neutralisation des jours de grève pour le calcul de la pension de retraite mais nous avons vu que cette critique n'était pas fondée.

PCMNC au rejet

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.