

Droit disciplinaire

1412 Agents de la SNCF et prohibition des sanctions pécuniaires : entre droit commun du travail et statut réglementaire

Le principe général du droit du travail d'interdiction des sanctions pécuniaires est applicable aux entreprises publiques dont le personnel est doté d'un statut réglementaire.

L'appréciation de la légalité d'un acte administratif échappe à la compétence du juge judiciaire.

Cass. soc., 26 oct. 2016, n° 14-28.055, FS-P+B, EPIC SNCF mobilités c/ Mme. R. : JurisData n° 2016-022362

LA COUR – (...)

● Attendu que le principe général du droit du travail d'interdiction des sanctions pécuniaires est applicable aux entreprises publiques dont le personnel est doté d'un statut réglementaire ;

● Attendu que l'appréciation de la légalité d'un acte administratif échappe à la compétence du juge judiciaire ;

● Attendu que M^{me} X. a été engagée le 18 novembre 2001 en qualité d'agent commercial par la SNCF ; qu'ayant constaté, le 12 septembre 2011, l'absence de plusieurs billets lors de l'ouverture de la pochette de versement scellée puis remise par l'agent à la caisse principale à la fin de son service, la SNCF a opéré une retenue de ce montant sur l'indemnité de caisse versée à l'agent en se prévalant des dispositions de l'article 66 du référentiel Ressources Humaines RH00131 ; que, soutenant que cette retenue serait une sanction pécuniaire illicite, l'agent a saisi la juridiction prud'homale ;

● Attendu que l'examen du pourvoi contre la décision de la juridiction prud'homale nécessite que soit posée la question de l'appréciation de la légalité de ces textes réglementaires qui, en ce qu'ils prévoient, d'une part, que "les agents en contact avec la clientèle ayant un maniement de fonds suffisamment important reçoivent une indemnité fixe mensuelle pour tenir compte des pertes que peuvent entraîner les opérations qu'ils effectuent. À ce titre, cette indemnité peut être, en tout ou partie, réduite des déficits de caisse", et, d'autre part, que "tout agent chargé de par ses fonctions, du dépôt, de la manipulation et de la conservation d'espèces ou de valeurs en est directement et personnellement responsable et doit répondre vis-à-vis de la SNCF des manquants, quelle qu'en soit l'origine" soulèvent une difficulté sérieuse qui échappe à la compétence judiciaire ;

Par ces motifs

● Renvoies l'une ou l'autre des parties à saisir le Conseil d'État aux fins d'appréciation de la légalité de l'article 66 du référentiel Ressources Humaines RH00131 et du référentiel Gestion Finances relatif au "traitement des découverts de caisse" GF3047 ;

● Sursoit à statuer sur le pourvoi jusqu'à la décision qui sera rendue par le Conseil d'État sur la requête de l'une ou l'autre des parties ;

NOTE

Personnel des entreprises publiques : entre statut spécial et droit commun du travail. – Nul n'ignore que la pérennité du statut spécial applicable à une partie du personnel des entreprises publiques n'est pas assurée. Le mouvement observé semble être celui d'un rapprochement avec les règles applicables au personnel des entreprises privées. Quelle que soit la voie empruntée, elle n'aura pas pour effet de remettre en cause la soumission des entreprises publiques aux principes généraux du droit du travail et notamment à celui de l'interdiction des sanctions pécuniaires.

Faits et procédure. – Depuis la loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014 (L. n° 2014-872, 4 août 2014 : JO 5 août 2014, p. 12930), la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), ou plus précisément le groupe public ferroviaire SNCF, est composée de 3 établissements publics industriels et commerciaux : l'EPIC « de tête » assure le pilotage stratégique des deux autres, SNCF Réseau, qui a pour mission la gestion des infrastructures, et SNCF Mobilités, qui exploite le réseau ferroviaire. Au sein de ce dernier établissement, une salariée assurant la fonction d'agent commercial a fait l'objet d'une retenue sur salaire en raison de l'absence dans sa caisse de plusieurs billets. Cette retenue avait été prononcée en application du statut réglementaire des agents SNCF. L'article 66 du référentiel Ressources humaines RH131 et le référentiel Gestion finances relatif au « traitement des découvertes de caisse » GF3047 prévoient que « les agents en contact avec la clientèle ayant un maniement de fonds suffisamment important reçoivent une indemnité fixe mensuelle (...), cette indemnité peut être, en tout ou partie, réduite des déficits de caisse ». Ces agents sont « directement et personnellement » responsables des espèces ou valeurs dont ils assurent la manipulation et doivent « répondre vis-à-vis de la SNCF des manquants, quelle qu'en soit l'origine ». Considérant que la retenue prévue par ces textes était une sanction pécuniaire illicite, l'agent a saisi la juridiction prud'homale. Il s'agissait, pour la Cour de cassation, de déterminer les règles d'articulation entre le statut réglementaire applicable aux agents de la SNCF et le droit commun du travail, lequel pose le principe de l'interdiction des sanctions pécuniaires. Si la Cour de cassation rappelle que ce principe général du droit du travail est applicable aux entreprises publiques dont le personnel est doté d'un statut réglementaire, elle refuse toutefois, sur moyen relevé d'office et au visa des articles 34 et 37 de la Constitution du 4 octobre 1958, de l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et du décret du 16 fructidor an III, de juger de la légalité d'un acte administratif. Elle sursoit à statuer jusqu'à ce que le Conseil d'État apprécie la légalité des textes réglementaires invoqués par la SNCF.

Si la Cour de cassation reconnaît l'applicabilité du principe d'interdiction des sanctions pécuniaires aux agents de la SNCF (1), elle se refuse à l'appliquer (2).

1. La porosité des frontières : l'applicabilité de l'interdiction des sanctions pécuniaires aux agents de la SNCF

Une interdiction relevant du droit commun du travail. – Un agent SNCF est titulaire d'un contrat de travail de droit privé et soumis à un statut réglementaire qui se formalise par l'adoption d'un « règlement RH ». Ce statut spécial ne peut ignorer le droit commun du travail dans deux hypothèses. D'une part, lorsque le Code du travail décide expressément que ses dispositions s'appliquent aux entreprises publiques et établissements publics industriels et commerciaux ; d'autre part, lorsqu'est en cause un principe général du droit du travail (pour une étude détaillée, V. B. Arvis, *Contrôle du juge administratif sur les dérogations du statut de la SNCF au Code du travail* : AJDA 2012, p. 1467). En l'espèce, la Cour de cassation vise le « principe général du droit du travail d'interdiction des sanctions pécuniaires » lequel est « applicable aux entreprises publiques dont le personnel est doté d'un statut réglementaire ». Cette position ne fait que reprendre celle du Conseil d'État qui, de longue date, considère qu'en édictant l'interdiction des amendes ou autres sanctions pécuniaires, le législateur a énoncé un principe général du droit du travail applicable aux entreprises publiques dont le personnel est doté d'un statut réglementaire (CE, 1^{er} juill. 1988, n° 66405 : *JurisData* n° 1988-643928 ; *Dr. soc.* 1988, p. 775, concl. O. Van Ruymbeke ; *JCP E* 1989, 15596, note Y. Saint-Jours). De même, les dispositions autorisant la SNCF à rétrograder unilatéralement un agent ayant échoué à un examen professionnel sont contraires au principe général du droit du travail selon lequel toute modification d'un contrat doit recueillir l'accord du salarié (CE ass., 29 juin 2001, n° 222600, Berton : *Lebon*, p. 296 ; AJDA 2001, p. 648, chron. M. Guyomar et P. Collin ; *D.* 2001, p. 2364 ; *Mél. Jeanneau*, 2002, p. 119, étude C.-A. Garbar ; *RTD com.* 2001, p. 872, obs. G. Orsoni). Pour sortir du champ de l'interdiction des sanctions pécuniaires, la seule voie envisageable serait de procéder à une retenue sur salaire pour insuffisance du service fait en application de l'article L. 2512-5 du Code du travail, lequel permet une telle retenue pour le personnel des EPIC. Or, à la différence des dispositions applicables aux agents relevant du droit de la fonction publique, l'article L. 2512-5 du Code du travail suppose une « absence de service fait par suite de cessation concertée du travail ». Ainsi, les entreprises publiques à statut chargées d'une mission de service public à caractère industriel et commercial continuent de relever du Code du travail, la retenue sur salaire ne pouvant être opérée que si l'absence de service répond aux conditions de la grève. À titre d'illustration, constitue une sanction pécuniaire illicite la retenue sur salaire effectuée par la SNCF qui reproche à des contrôleurs de route de ne pas avoir vérifié les titres de transport des voyageurs, ces agents n'ayant pas cessé leur travail, « même si, à titre individuel, ils l'ont exécuté de manière défectueuse » (*Cass. soc.*, 20 févr. 1991, n° 90-41.119 : *Dr. soc.* 1991, p. 469, note A. Mazeaud. – *Cass. soc.*, 16 mars 1994, n° 91-43.349 : *D.* 1994, p. 364, note Y. Saint-Jours). Impossible dans ce cas pour la SNCF, ou toute autre entreprise publique, d'invoquer le principe specialia generalibus derogant.

Une référence inutile (?) à un principe général du droit du travail. – L'invocation du principe général de droit du travail d'interdiction des sanctions pécuniaires ne semblait pas nécessaire dès lors que l'article L. 1311-1 du Code du travail énonce que les dispositions du livre III de la première partie du Code du travail relatif au droit disciplinaire

« sont applicables dans les établissements des employeurs de droit privé ». À la différence des dispositions visées aux articles L. 1111-1, L. 1211-1 et L. 2111-1 du Code du travail qui s'appliquent « sous réserve des dispositions particulières ayant le même objet résultant du statut qui régit ce personnel », l'article L. 1311-1 du Code du travail semble imposer, s'agissant du droit disciplinaire, la primauté de la loi sur le statut réglementaire. L'interdiction des sanctions pécuniaires prévue par l'article L. 1331-2 du Code du travail serait de plein droit applicable à la SNCF. Plusieurs interprétations sont envisageables. La première, restrictive, affaiblirait la thèse d'une « privatisation rampante des entreprises publiques » (Y. Saint-Jours, *La contractualisation subsidiaire des statuts du personnel des entreprises publiques* : *Dr. soc.* 1993, p. 175) en durcissant les conditions d'application des dispositions du Code du travail. Une telle interprétation semble toutefois peu convaincante en ce qu'elle contredirait les interventions répétées du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Mais une autre interprétation est concevable : considérer que la Cour de cassation, en se fondant sur des principes généraux du droit du travail, participe, par étapes successives, à l'érosion du statut au profit de la construction d'un « droit de l'activité professionnelle » (A. Donnette, *L'impact du droit public sur le droit privé du travail* : *JCP S* 2010, 1464).

Une référence surprenante (?) à l'article L. 2233-1 du Code du travail. – La Cour de cassation vise l'article L. 2233-1 du Code du travail dans sa décision. Cet article précise que, « dans les entreprises publiques et les établissements publics à caractère industriel et commercial (...), lorsqu'ils emploient du personnel dans les conditions de droit privé, les conditions d'emploi et de travail ainsi que les garanties sociales peuvent être déterminées, en ce qui concerne les catégories de personnel qui ne sont pas soumises à un statut particulier, par des conventions et accords collectifs ». La référence à ce texte est surprenante car le statut réglementaire applicable aux agents de la SNCF n'est pas le fruit d'une négociation collective. Il s'agit d'un acte unilatéral et, en tout état de cause, les dispositions du statut ne peuvent être contredites par des accords collectifs (*Cass. soc.*, 17 mai 2005, n° 03-13.582 : *JurisData* n° 2005-028448 ; *RJS* 2005, n° 919. – *Cass. soc.*, 25 mai 2005, n° 03-43.237 : *JurisData* n° 2005-028625 ; *JCP S* 2005, 1055, note A. Martinon). Ce visa est d'autant plus surprenant que les contestations portant sur la légalité ou l'application d'une convention collective ou d'un accord collectif conclu en application des dispositions de l'article L. 2233-1 du Code du travail relèvent de la compétence judiciaire, sauf dans les cas où la contestation porte sur des dispositions régissant l'organisation du service public (*T. confl.*, 15 déc. 2008, n° C3662 ; *RJS* 2009, n° 266). La Cour de cassation aurait été compétente pour apprécier la légalité du RH131 et du GF3047 si ceux-ci avaient relevé du statut collectif négocié. Il semble que cette apparente confusion trouve une explication dans le processus de formation du statut réglementaire des agents de la SNCF. Son élaboration étant le fruit d'une action des pouvoirs publics et des organisations syndicales représentatives du personnel, le juge judiciaire a pu, parfois, le confondre avec un accord collectif (*Cass. soc.*, 17 nov. 1955, *Houillères du Bassin de la Loire* : *Bull. civ. IV*, n° 828, p. 623. – V. Y. Saint-Jours, *La contractualisation subsidiaire des statuts du personnel des entreprises publiques, préc.*) quand bien même son approbation par décret laisse peu de doutes quant à sa nature juridique. En l'espèce, la Cour de cassation dissipe toute incertitude en appliquant aux actes attaqués le régime des actes administratifs à caractère réglementaire.

2. Le contentieux des frontières : l'application de l'interdiction des sanctions pécuniaires aux agents de la SNCF

Compétence. – Pour déterminer l'étendue des pouvoirs du juge judiciaire, deux situations doivent être distinguées selon que le salarié invoque ou non l'illégalité des dispositions réglementaires prévoyant une sanction pécuniaire. En vertu du principe de séparation des pouvoirs, « l'appréciation de la légalité d'un acte administratif échappe à la compétence du juge judiciaire ». La Cour de cassation le rappelle au visa des articles 34 et 37 de la Constitution du 4 octobre 1958, de l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et du décret du 16 fructidor an III. Le juge judiciaire détermine les principes fondamentaux de droit du travail qui leur sont applicables, applique, voire interprète, les actes administratifs mais seul le juge administratif est en mesure de tirer les conséquences de l'application de ces principes sur la légalité de l'acte contesté (*T. confl.*, 15 janv. 1968, n° 01908, *Époux Barbier : Lebon*, p. 789). En effet, même s'il émane d'un organisme privé, lorsqu'il porte sur l'organisation du service public, le statut est un acte administratif réglementaire (*T. confl.*, 12 juin 1961, *Rolland c/ SNCF : Lebon*, p. 886). En revanche, dès lors que le salarié de l'entreprise publique n'invoque pas l'illégalité des dispositions réglementaires, le juge judiciaire est compétent pour connaître de l'entier litige (*Cass. soc.*, 10 juill. 1984, n° 82-41.229 : *Dr. soc.* 1985, p. 122, note J.-F. Lachaume. – *Cass. soc.*, 17 déc. 1997, n° 95-40.816 : *Dr. soc.* 1998, p. 286, note A. Jeammaud). Il est alors permis au juge judiciaire d'appliquer et d'interpréter le statut réglementaire auquel sont soumis les agents SNCF. En l'espèce, la Cour de cassation n'avait pourtant d'autre choix que de renvoyer l'appréciation de la légalité du RH131 au juge administratif puisqu'elle avait considéré que sa rédaction soulevait une difficulté sérieuse.

Application. – L'article L. 1331-2 du Code du travail prohibe « les amendes ou autres sanctions pécuniaires » ; seule la faute lourde du salarié permet à l'employeur d'engager sa responsabilité pécuniaire (*Cass. soc.*, 6 mai 2009, n° 07-44.485 : *JurisData* n° 2009-048056 ; *JCP S* 2009, 1372, note B. Bossu). Encore faut-il que la retenue pécuniaire ait vocation à sanctionner un comportement considéré comme fautif. Une retenue sur salaire en raison d'un déficit de caisse doit ainsi être distinguée de la simple obligation de restitution des sommes encaissées par le salarié pour le compte de son employeur. Seule la première peut être considérée comme une sanction pécuniaire ; avec l'obligation de restitution il s'agit uniquement, pour le salarié, de respecter une obligation contractuelle lui imposant de restituer des sommes confiées à l'issue de sa mission (V. en ce sens, *Cass. soc.*, 19 nov. 2002, n° 00-46.108 : *JurisData* n° 2002-016579 ; *Bull. civ. V*, n° 344 ; *Dr. soc.* 2004, p. 740, note J. Mouly). En l'espèce le statut réglementaire mettait à la charge des salariés chargés de la manipulation des fonds tout déficit de caisse, lequel entraînait une diminution de l'indemnité pour manquement de fonds. Plus généralement, une responsabilité pécuniaire, directe et personnelle, était mise en place. À la

lecture du statut réglementaire en vigueur au sein de la SNCF et au regard de la généralité des termes utilisés, la responsabilité pécuniaire des agents semblait peser également sur le salaire de base et non uniquement sur la prime liée à la manipulation des fonds. Les dispositions statutaires soulèvent de nombreuses questions s'agissant de leur légalité au regard de l'interdiction des sanctions pécuniaires. Lorsque l'issue du litige, dont il est valablement saisi, dépend de l'appréciation de la validité d'un acte administratif, le juge judiciaire ne peut se déclarer incompétent mais doit surseoir à statuer dans l'attente du contrôle du juge administratif (*Cass. soc.*, 29 juin 1966, *Gréard c/ Air France : Bull. civ. IV*, n° 656, p. 547).

Articulation. – S'agissant de l'articulation entre dispositions statutaires et règles de droit commun du travail, la Cour de cassation décide de l'application d'un autre principe général du droit du travail : le principe de faveur. Dans les domaines où la loi ne prévoit pas la primauté du statut, notamment en matière de rémunération, la Cour de cassation considère que « les dispositions du Code du travail sont applicables de plein droit aux salariés des entreprises publiques, toutes les fois qu'elles sont plus favorables que les règles statutaires » (*Cass. soc.*, 11 mai 1993 : *Dr. soc.* 1993, p. 953, note J. Chorin). Une dérogation aux règles du Code du travail et aux principes généraux du droit du travail peut toutefois être invoquée lorsqu'il est démontré qu'ils sont incompatibles avec les nécessités de la mission de service public exercée (*CE*, 1^{er} juill. 1988, n° 66405 : *JurisData* n° 1988-643928 ; *Dr. soc.* 1988, p. 775, concl. O. Van Ruymbeke ; *JCP E* 1989, 15596, note Y. Saint-Jours). Il est par exemple admis que les nécessités du service public ferroviaire autorisent la SNCF à ne pas payer les éléments variables de rémunération pendant les absences de l'agent (*CE ass.*, 7 juill. 1995, n° 146028, *Damiens : Lebon*, p. 290 ; *AJDA* 1995, p. 692, chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux) ou à mettre celui-ci à la retraite d'office lorsqu'il remplit les conditions d'âge et de durée de service (*CE*, 22 févr. 1989, n° 69332, *Roussel c/ SNCF : Lebon T*, p. 450). En l'espèce, il est peu probable que le Conseil d'État retienne cette argumentation. S'agissant de l'interdiction des sanctions pécuniaires, il a déjà décidé que les nécessités du service public ferroviaire ne justifient pas une dérogation à cette interdiction (*CE*, 1^{er} juill. 1988, *préc.*). Ainsi, malgré la conciliation du droit du travail et du statut réglementaire, les spécificités du service public, bien qu'atténuées, « ne sont jamais totalement effacées dans leur principe » (*F. Gazier, Réflexions sur les catégories et les spécificités des établissements publics nationaux : Études et documents du Conseil d'État*, 1984-1985, p. 13 et s.).

Krys PAGANI,

docteur en droit, avocat associé, *Alkyne Avocats*

Mélody PELLISSIER,

juriste, *Alkyne Avocats*, chargée d'enseignements à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

MOTS-CLÉS : Droit disciplinaire - Sanction pécuniaire - Application de l'interdiction des sanctions pécuniaires aux agents de la SNCF

TEXTES : C. trav., art. L. 2233-1 et L. 1331-2

JURISCLASSEUR : Travail Traité, fasc. 18-40, par Véronique Cohen-Donsimoni