

**N° 1202843**

---

Société Nationale des Chemins de Fer Français

---

Mme Sadrin  
Rapporteur

---

M. Jaosidy  
Rapporteur public

---

Audience du 14 février 2013  
Lecture du 7 mars 2013

---

39-06-01-04

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif d'Orléans,

(5<sup>ème</sup> chambre)

Vu la requête, enregistrée le 9 août 2012, présentée pour la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF), représentée par son représentant légal, dont le siège est 34 rue du Commandant Mouchotte à Paris (75699), par Me Laurianne Cenedese, avocat ; la SNCF demande au tribunal :

- 1) d'annuler les décisions en date du 17 février 2012 et du 23 juillet 2012 du président du conseil régional du Centre par lesquelles il a refusé l'intégration des impacts financiers de la réforme des retraites des agents de la SNCF dans la contribution financière prévue à la convention d'exploitation du TER Centre, ainsi que la décision en date du 29 juin 2012 de rejet de la réclamation préalable formée le 3 mai 2012 tendant à la prise en charge par le conseil régional du Centre de ce surcoût financier ;
- 2) de condamner le conseil régional du Centre à lui verser les sommes de 676 478 euros au titre de l'année 2008, de 1 781 380 euros au titre de l'année 2009, de 2 667 189 euros au titre de l'année 2010 et de 3 451 594 euros au titre de l'année 2011, assorties des intérêts de retard dans les conditions prévues à l'article IV.7.3 de la convention d'exploitation du TER Centre ;
- 3) d'enjoindre au président du conseil régional du Centre de signer un avenant formalisant le réexamen des conditions financières de la convention d'exploitation du TER Centre pour tenir compte de l'impact financier de la réforme des retraites des agents de la SNCF ;
- 4) de mettre à la charge du conseil régional du Centre la somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance en date du 12 octobre 2012 fixant la clôture d'instruction au 28 novembre 2012, en application des articles R.613-1 et R.613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 26 novembre 2012, présenté pour le conseil régional du Centre, dont le siège est situé Hôtel de région, 9 rue Saint Pierre Lentin à Orléans (45041), représenté par son président en exercice, par Me Didier Seban, avocat ; le conseil régional du Centre demande au tribunal de rejeter la requête présentée par la SNCF et de mettre à sa charge une somme de 15 000 euros au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance en date du 30 novembre 2012 fixant la réouverture de l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en réplique, enregistré le 15 janvier 2013, présenté pour la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF), par Me Laurianne Cenedese, avocat ; la SNCF conclut aux mêmes fins que précédemment ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 6 février 2013, présenté pour le conseil régional du Centre, par Me Didier Seban, avocat ; le conseil régional du Centre conclut aux mêmes fins que précédemment ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 8 février 2013, présenté pour la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF), par Me Laurianne Cenedese, avocat ; la SNCF conclut aux mêmes fins que précédemment ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 14 février 2013 :

- le rapport de Mme Sadrin, rapporteur ;

- les conclusions de M. Jaosidy, rapporteur public ;

- et les observations de Me Cenedese, pour la SNCF et de Me Ramel, substituant Me Seban pour le conseil régional du Centre ;

1. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le 15 mars 2007, la SNCF et la région Centre ont conclu une convention, prenant effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007 pour une durée de sept ans, relative à l'organisation et au financement du service régional de transport collectif des voyageurs dit « TER Centre » ; qu'en raison des conséquences financières de la modification du régime spécial de retraite des agents de la SNCF, résultant notamment du décret n° 2008-47 du 15 janvier 2008, du décret n° 2008-639 du 30 juin 2008, de la décision interministérielle du 28 octobre 2008 d'homologation du statut de la SNCF et des accords collectifs des 16 mai et 6 juin 2008, la SNCF a adressé, le 27 octobre 2009, à la région Centre une demande de réexamen de cette convention, en se fondant sur les dispositions de son article IV.3.3, en vue de réévaluer la

partie de la contribution financière d'équilibre correspondant aux charges forfaitisées, incluant les dépenses de personnel ; que, par lettre du 21 décembre 2009, le président de la région Centre a opposé un rejet à cette demande ; que la SNCF a alors formé, par lettre du 15 mars 2010, une nouvelle demande sur le fondement de l'article IV.8.1 de la convention ; que par lettre du 3 septembre 2010, le président du conseil régional du Centre a opposé un nouveau rejet à cette demande ; qu'il a également opposé une décision de rejet à la demande de la SNCF tendant à mettre en œuvre la procédure prévue à l'article V.5.1 de la convention, de règlement amiable du litige, par la désignation par chacune des parties d'un expert conciliateur ; que la requête de la SNCF tendant à ce que le tribunal de céans désigne en lieu et place de la région Centre un conciliateur expert, a été rejetée par jugement du 27 décembre 2011, rendu sous le n° 1003804 ; que la SNCF a fait parvenir, le 27 septembre 2011, à la région Centre un nouveau plan de financement prévisionnel jusqu'en 2013, intégrant une augmentation de sa contribution financière liée à la réforme du régime de retraite ; que, par courrier du 17 février 2012, le président du conseil régional a refusé de valider le devis présenté ; que, le 26 avril 2012, la SNCF a adressé un nouveau courrier au président de la région Centre en lui demandant de prendre en compte, dans le cadre de la convention d'exploitation du TER Centre, le coût de la réforme de la retraite des cheminots, en se fondant sur les articles IV.2, IV.3 et IV.8 de la convention et en mentionnant que ce courrier valait réclamation indemnitaire préalable ; qu'une décision de rejet a été opposée à cette demande le 29 juin 2012 ; que, par courrier du 23 juillet 2012, le président de la région Centre a confirmé ce refus ; que la SNCF demande l'annulation des décisions précitées des 17 février 2012, 29 juin 2012 et 23 juillet 2012 du président du conseil régional du Centre, ainsi que la condamnation du conseil régional du Centre à lui verser les sommes de 676 478 euros au titre de l'année 2008, de 1 781 380 euros au titre de l'année 2009, de 2 667 189 euros au titre de l'année 2010 et de 3 451 594 euros au titre de l'année 2011 ;

2. Considérant qu'il résulte des stipulations du titre IV de la convention en litige, relatif au régime financier et comptable de l'exploitation, que la SNCF, pour assurer l'exploitation des services régionaux de transports collectifs, perçoit et conserve l'ensemble des recettes commerciales et acquitte les charges liées à l'exploitation du service ; que la convention prévoit que certaines de ces charges dites « C2 », sont intégrées dans le compte d'exploitation du service à « l'euro/l'euro », alors que d'autres charges, intégrant notamment les dépenses de personnel, dites « C1 » sont forfaitisées avec néanmoins une indexation annuelle ; que dès lors que les produits de l'exploitation ne sont pas susceptibles de couvrir l'ensemble des charges afférentes à l'exploitation, la convention prévoit, par son article IV.1.3 que le conseil régional verse à la SNCF une contribution financière globale, dont les montants annuels sont prédéterminés, en tenant compte des charges précitées ;

En ce qui concerne l'application des stipulations contractuelles :

3. Considérant qu'aux termes de l'article IV.1.4 de la convention d'exploitation du TER Centre: « *Toute modification des termes de la convention ayant un impact sur l'équilibre initial de l'économie du contrat, notamment en ce qui concerne la consistance du service, fait l'objet par la SNCF d'un devis qui précise les montants correspondants pour les trois éléments : produits d'exploitation, charges (C1 et C2) et contribution de la Région. (...). La SNCF s'engage dans le cadre de la présente convention sur les charges et recettes d'exploitation du service à offre et tarifications constantes, compte tenu des conditions économiques et fiscales connues au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Elle prend ainsi à sa charge, en contrepartie de la contribution versée par la Région et déterminée suivant les dispositions de l'article IV.2 ci-après, le risque industriel et*

*commercial associé à la réalisation de l'offre définie au titre II, étant précisé que les mécanismes contractuels définis ci-après n'ont pas vocation à faire supporter par la SNCF le risque d'une modification des conditions économiques qui pourrait survenir en cours de convention. Les conditions économiques de référence concernent notamment : la TVA applicable ; les hypothèses d'évolution de l'inflation ; le coût d'approvisionnement en énergie diesel et électrique. (...) » ; qu'aux termes de l'article IV.2.2 de la même convention : « Les montants annuels de la contribution financière globale de la Région ont été déterminés en fonction des conditions d'équilibre économique qui prévalent lors de sa signature. Conformément à l'article IV.8, ces montants sont susceptibles d'être réexaminés dès lorsque ces équilibres ne sont plus respectés. (...) » ; qu'aux termes de l'article IV.3.3 de la même convention : « principes d'évolution de la contribution : (...) Évolutions externes à la SNCF. Si la SNCF est soumise à des évolutions des règles comptables par le fait de modifications légales, fiscales ou réglementaires, et notamment lorsque de nouveaux impôts, taxes ou redevances, de toute nature, sont créés ou font l'objet d'un changement dans la détermination de leur assiette ou de leur calcul, elle présente à la Région dans les meilleurs délais les évolutions qui s'imposent à elle, ainsi que les interprétations et les déclinaisons qu'elle en fait, une estimation de leur impact sur les charges C1 et C2. Les dispositions correspondantes sont appliquées dès l'année de leur mise en œuvre par la SNCF : Aux charges prises en compte dans le compte d'exploitation « à l'euro/l'euro » (charges C2), aux charges forfaitaires (charges C1), dans le cadre d'un avenant, dès que leur impact annuel est supérieur à 50 000 euros HT. Le calcul final de ces nouvelles charges est effectué lors du règlement définitif du compte TER pour l'année considérée. » ; qu'aux termes de l'article IV.8 de la même convention : « Conditions du réexamen. La présente convention est réputée établie sur les bases, notamment, de l'économie générale, de la législation des transports ferrés et de la réglementation sur le temps de travail ou l'utilisation de certaines catégories d'emploi, en vigueur à la date de sa signature. Afin de préserver l'équilibre financier qui a prévalu lors des négociations, il est convenu entre les parties que le niveau des recettes, des charges et/ou le montant de la contribution d'exploitation et/ou les formules d'indexation (ci-après dénommées « les conditions financières ») sont soumis à réexamen pour tenir compte de l'évolution des conditions économiques et techniques d'exécution de la présente convention ainsi que de la survenance d'événements extérieurs au service de transport mais de nature à en modifier les conditions d'exploitation de façon substantielle et incontournable. Outre les cas spécifiques mentionnés au IV.2.2, les conditions financières de la présente convention sont ainsi réexaminées par les parties à l'initiative de la plus diligente d'entre elles et pendant toute la durée de son exécution, notamment dans les cas suivants : (...) Modifications ou évolutions de la législation, de la réglementation ou de tout autre texte externe s'imposant à la SNCF, régissant les conditions de travail et les avantages sociaux, entraînant des variations de charges ou la création de charges nouvelles, qui ne sont ni prévisibles, ni mesurables, ni en vigueur au moment de la signature de la présente convention. » ;*

4. Considérant, en premier lieu, que si l'article IV.3.3 précité de la convention d'exploitation du TER Centre comporte des stipulations qui obligent les parties à intégrer dans le calcul des charges C1, dès lors que leur impact annuel est supérieur à 50 000 euros hors-taxes, les conséquences des évolutions des règles comptables survenues du fait de modifications légales fiscales ou réglementaires, les conséquences financières sur les coûts salariaux supportés par la SNCF, de la modification du régime de retraite de ses agents ne peuvent être regardées comme relevant de l'évolution d'une règle comptable ; que, par suite, la SNCF n'est pas fondée à invoquer ces stipulations contractuelles pour demander à la région Centre la prise en compte de ce surcoût ; que si la SNCF se prévaut également des stipulations de l'article IV.1.4 de la

convention, visant l'évolution du contexte économique général, d'une part, les hypothèses visées par ces stipulations ne concernent pas l'impact de mesures sociales et salariales au sein de l'entreprise, mais l'évolution de l'environnement économique dans lequel s'exerce l'exploitation, d'autre part cet article renvoie exclusivement, en cas survenance d'une des hypothèses de modification des conditions économiques de référence, à une nouvelle négociation entre les parties mais n'oblige pas la région Centre à supporter obligatoirement ce surcoût ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que la SNCF se prévaut des stipulations précitées des articles IV.2.2 et IV.8 de la convention, relatifs au réexamen des conditions financières, qui mentionnent, au nombre des motifs pouvant fonder un tel réexamen, des modifications ou évolutions de la réglementation s'imposant à la SNCF et régissant les conditions de travail et les avantages sociaux ; que toutefois, d'une part, ces stipulations n'imposent aucunement une prise en charge automatique des surcoûts générés par ces évolutions réglementaires dans le calcul de la dotation d'exploitation versée par la région Centre, mais prévoient seulement l'engagement d'une procédure de négociation entre les parties, d'autre part, elles subordonnent l'engagement de telles négociations au caractère extérieur à l'entreprise de la survenance des charges nouvelles ainsi qu'à la réalité d'une modification substantielle et incontournable des conditions d'exploitation du service, provenant d'une circonstance imprévisible et non mesurable, au moment de la signature de la convention ;

6. Considérant, tout d'abord, que si la SNCF invoque un bouleversement substantiel et incontournable des conditions d'exécution du contrat, il résulte de l'instruction, en particulier des montants figurant à la convention litigieuse s'agissant des contributions financières globales devant être versées chaque année par la région Centre, que les évaluations effectuées par la SNCF des conséquences financières de la réforme du régime de retraite de ses agents pour la période allant de 2008 à 2013 représentent moins de 5 % du montant total des versements forfaitaires relatifs aux charges désignées sous le terme C1, incluant les coûts salariaux, prévus à la convention ; que le préjudice invoqué sur l'ensemble de la période, au regard des recettes d'exploitation du service TER en région Centre, augmentées de la contribution d'équilibre versée par la région Centre, ne représente que 1,2 % ; que, par suite, le surcoût dont se prévaut la SNCF ne saurait être regardé comme ayant entraîné un bouleversement économique du contrat modifiant les conditions d'exploitation dans des conditions substantielles et incontournables justifiant la mise en œuvre des stipulations des articles IV.2.2 et IV.8 de la convention ;

7. Considérant, par ailleurs, que si la SNCF soutient que l'impact financier de la modification du régime des retraites de ses agents constitue un événement extérieur à l'entreprise, il résulte de l'instruction, en particulier les termes mêmes du décret n° 2008-638 du 30 juin 2008 relatif au régime spécial de retraite de personnel de la SNCF, ainsi que de la note de la direction des ressources humaines de la SNCF au conseil d'orientation des retraites datant de janvier 2009, que les mesures salariales et sociales accordées pour accompagner l'allongement des carrières des agents, qui engendrent la part essentielle des surcoûts salariaux invoqués, résultent de négociations au sein de l'entreprise, ayant abouti à des accords collectifs avec les organisations représentatives des salariés, suite auxquelles le statut des relations collectives entre la SNCF et son personnel a été modifié le 1<sup>er</sup> juillet 2008 ; que, d'autre part, à la date à laquelle a été signée la convention litigieuse, la SNCF ne pouvait ignorer l'échéance prochaine de la réforme du régime spécial de retraite de ses agents, qui devait faire suite aux réformes déjà mises en œuvre concernant les régimes des retraites des salariés du privé et des agents de la fonction publique ; que si les exactes conséquences des accords internes conclus dans le cadre des négociations

relatives à la mise en œuvre de cette réforme pouvaient ne pas être connues, la SNCF ne pouvait ignorer qu'elle devrait supporter des charges salariales supplémentaires ; que dès lors que les charges forfaitisées comportaient une clause de révision tenant compte de l'actualisation du coût du travail, il appartenait à la SNCF de se couvrir des conséquences de ces augmentations prévisibles des charges salariales ; que, par suite, les charges nouvelles invoquées par la SNCF ne peuvent être regardées comme rattachables à des événements extérieurs et imprévisibles, justifiant la mise en œuvre des stipulations des articles IV.2.2 et IV.8 de la convention ;

8. Considérant, enfin, que si la requérante soutient que la position de la région Centre concernant le refus de prise en charge des impacts de la réforme des retraites est contraire à la commune intention des parties, qui était de respecter l'équilibre initial voulu entre elles et relève de ce fait d'un manque de loyauté dans l'exécution des relations contractuelles, il résulte de ce qui vient d'être dit, qu'au regard des montants en litige, rapportés aux contributions financières mises à la charge de la région Centre, aucun bouleversement de l'économie du contrat ne peut être constaté ; que, par suite, ce moyen doit être écarté ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la SNCF n'est fondée à se prévaloir d'aucune stipulation contractuelle pour demander à la région Centre de supporter le coût de la mise en œuvre de la réforme du régime de retraite de ses agents ;

En ce qui concerne le fondement extracontractuel :

10. Considérant que si la SNCF fait valoir également qu'elle a supporté des charges extracontractuelles imprévisibles, ayant entraîné le bouleversement du contrat, il résulte de ce qui vient d'être dit que les conséquences financières de la réforme du régime des retraites des agents de la SNCF ne provenaient pas de cause extérieure à l'entreprise, ne revêtaient pas un caractère imprévisible pour cette dernière et n'ont pas eu pour conséquence de bouleverser l'économie du contrat ; que par suite ce moyen ne peut être accueilli ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par la région Centre, que les demandes de la SNCF tendant à l'annulation des décisions précitées des 17 février 2012, 29 juin 2012 et 23 juillet 2012 du président du conseil Régional du Centre, ainsi qu'à la condamnation du conseil Régional du Centre à lui verser les sommes de 676 478 euros au titre de l'année 2008, de 1 781 380 euros au titre de l'année 2009, de 2 667 189 euros au titre de l'année 2010 et de 3 451 594 euros au titre de l'année 2011 doivent être rejetées, ainsi que par voie de conséquence, et en tout état de cause, ses conclusions à fin d'injonction ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

12. Considérant, d'une part, que ces dispositions font obstacle à ce que le conseil régional du Centre, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamnée à verser à la SNCF la somme que celle-ci demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions du conseil régional du Centre au même titre et de condamner la SNCF à lui verser une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête présentée par la société nationale des chemins de fer français est rejetée.

Article 2 : La société nationale des chemins de fer français versera au conseil régional du Centre la somme de 1 000 (mille) euros sur le fondement des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société nationale des chemins de fer français et au conseil régional du Centre.

Délibéré après l'audience du 14 février 2013 à laquelle siégeaient :

M. Delandre, président,  
Mme Sadrin, premier conseiller,  
Mme Palis de Koninck, conseiller.

Lu en audience publique le 7 mars 2013.

Le rapporteur,

Le président,

Catherine SADRIN

Jean-Michel DELANDRE

Le greffier,

Marie-Claude LANGLAIS

La République mande et ordonne au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent jugement.