

CONCLUSIONS

Mme Céline GUIBE, Rapporteuse publique

Cette affaire vous permettra de préciser la limite d'âge à retenir pour le calcul de la décote prévu par l'article L. 14 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), qui s'applique lorsqu'un fonctionnaire part à la retraite avant d'avoir totalisé le nombre de trimestres d'assurance nécessaires pour avoir droit à une retraite à taux plein, dans l'hypothèse où ce fonctionnaire a successivement occupé, au cours de sa carrière, des emplois appartenant à la catégorie active puis à la catégorie sédentaire.

Les faits sont les suivants. M. R..., né le 8 août 1960, est entré au service de La Poste en 1983, où il a d'abord été affecté en centre de tri des chèques postaux, emploi classé dans la catégorie active, avant d'exercer, à compter de 2004, les fonctions d'agent de filière puis de gestionnaire dans un centre financier, emplois classés dans la catégorie sédentaire. Il a été admis à la retraite à compter du 1^{er} août 2018. Sa pension a été liquidée par un arrêté en date du 25 juin 2018, qui retient une durée de vingt trimestres pour le calcul du coefficient de la décote.

M. R... a estimé que la décote aurait dû être calculée par référence à la limite d'âge afférente à l'emploi de catégorie active qu'il avait occupé entre 1983 et 2003 et non par référence à la limite d'âge applicable au dernier emploi, sédentaire, qu'il avait occupé avant son départ à la retraite en 2018. Après avoir vainement réclamé auprès de l'administration, il a saisi le tribunal administratif d'Orléans, qui lui a donné raison en annulant son titre de pension et en enjoignant au ministre des finances de liquider sa pension en tenant compte d'un coefficient de décote calculé sur une durée de quinze trimestres.

Le ministre vous demande d'annuler ce jugement par un pourvoi que nous croyons fondé.

Rappelons tout d'abord, quelques règles bien connues.

En vertu de l'article 68 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, les fonctionnaires ne peuvent, sauf exception prévue par les textes, être maintenus en fonctions au-delà de la limite d'âge de leur emploi. Le statut particulier du corps des contrôleurs divisionnaires de La Poste, pris, comme le prévoit l'article 29 de la loi du 2 juillet 1990¹, en application de la loi du 13 juillet 1983 et de la loi du 11

¹ Loi n° 90-568.

janvier 1984, et qui sont considérés comme des fonctionnaires de l'Etat², ne prévoit pas de limite d'âge spécifique.

Pour les fonctionnaires de l'Etat nés en 1960, comme M. R..., la règle de droit commun, fixée par l'article 28 de la loi du 9 novembre 2010³, était celle d'une limite d'âge de 67 ans. Mais vous savez que les fonctionnaires occupant un emploi dans une catégorie dite active bénéficient, pour compenser la pénibilité de l'emploi occupé, d'une limite d'âge plus favorable. Pour le corps des contrôleurs divisionnaires de La Poste, la limite d'âge a été fixée par le décret du 13 août 1954, aujourd'hui codifié en annexe au CPCMR, à 62 ans pour les agents de catégorie active affectés dans les services de tri, et à 60 ans pour ceux qui sont affectés à des services ambulants.

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 24 du CPCMR⁴, les fonctionnaires civils peuvent demander à partir à la retraite et obtenir la liquidation de leur pension avant d'avoir atteint la limite d'âge, dès qu'ils ont atteint l'âge de 57 ans s'ils ont accompli au moins dix-sept ans de services dans des emplois classés dans la catégorie active. C'est le cas de M. R..., qui a été admis à la retraite une semaine avant son 58^e anniversaire.

Les règles de liquidation de la pension prennent en compte le caractère anticipé du départ à la retraite via le mécanisme de la décote, institué par l'article 51 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites⁵. Le I de l'article L. 14 du CPCMR prévoit que, lorsque la durée d'assurance est inférieure au nombre de trimestres nécessaires pour obtenir une pension à taux plein, un coefficient de minoration de 1,25% par trimestre s'applique, dans la limite de vingt trimestres. Le nombre de trimestres à prendre en compte pour ce calcul est le plus petit des deux montants suivants :

- (1^o) soit le nombre de trimestres séparant l'âge auquel la pension est liquidée de la limite d'âge du grade détenu par le pensionné ;
- (2^o) soit le nombre de trimestres supplémentaires qui serait nécessaire, à la date de la liquidation de la pension, pour obtenir une retraite à taux plein.

En l'occurrence, il n'est pas contesté qu'il manquait à M. R... une durée d'assurance de 19 trimestres et 60 jours, arrondis à 20 trimestres en application de l'article R. 26 du CPCMR, pour pouvoir prétendre à la retraite à taux plein. La solution du litige dépendait donc uniquement du premier mode de computation, par référence à la « *limite d'âge du grade détenu par le pensionné* ».

Relevons – même si ce point est sans incidence sur la question de droit en litige - qu'il y avait également lieu de tenir compte des dispositions transitoires de l'article 66 de la loi du 21 août 2003, qui corrige l'âge auquel s'annule le coefficient de décote selon des paramètres

² V. par analogie, pour les fonctionnaires de la société Orange : 25 septembre 2020, Société Orange, n° 431200, aux tables.

³ Loi n° 2010-1330.

⁴ La règle s'applique aux fonctionnaires nés à compter du 1^{er} janvier 1960, conformément à l'article 22 de la loi du 9 novembre 2010 précitée.

⁵ Loi n° 2003-775.

complexes qu'il n'est pas besoin de détailler ici, et dont il résulte qu'il convenait d'appliquer, dans le cas de M. R..., une minoration de 3 trimestres par rapport à sa limite d'âge.

Le tribunal administratif d'Orléans a considéré, en substance, que la limite d'âge visée par l'article L. 14 du CPCMR ne correspondait pas nécessairement à celle du dernier emploi occupé avant le départ à la retraite, mais que le fonctionnaire qui avait occupé, à un stade antérieur de sa carrière, un emploi de catégorie active pendant une durée suffisamment longue pour lui ouvrir droit à un départ à la retraite anticipé, devait conserver le bénéfice de la limite d'âge applicable à cet emploi de catégorie active.

Cette solution peut se réclamer – même si ni les écritures des parties, ni le jugement n'en font mention - d'une lettre du 22 juin 2015 émanant du directeur général de l'administration et de la fonction publique, du directeur du budget et du directeur de la sécurité sociale, adressée au gestionnaire de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Cette instruction concerne les seuls agents de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale, mais elle a pour objet de fixer les règles de calcul de la décote applicables à ces derniers, lesquelles sont prévues par des textes dont la rédaction est, en tous points, similaire à celle de l'article L. 14 du CPCMR pour ce qui concerne les fonctionnaires de l'Etat⁶. Or cette lettre prévoit que les agents qui remplissent la condition de durée de services accomplis dans la catégorie active pour bénéficier de l'âge d'ouverture des droits anticipé et qui, après avoir occupé cet emploi, terminent leur carrière sur un emploi sédentaire, tout en restant dans le même corps ou cadre d'emplois, conservent le bénéfice de la limite d'âge afférente à l'emploi de la catégorie active occupé antérieurement, sans que le fait qu'ils occupent un emploi sédentaire en fin de carrière ne puisse leur être opposé, pour le calcul de la décote. La CNRACL a fait sienne cette position.

Si l'on peut s'étonner que cette mesure ait été réservée aux seuls agents des fonctions publiques territoriales et hospitalières, force est de constater que l'on ne trouve pas, dans le texte de l'article L. 14 du CPCMR, d'accroche qui permettrait d'en étendre le bénéfice aux agents de l'Etat.

Le calcul de la décote repose sur la seule référence à la limite d'âge de l'emploi occupé par l'agent, et non pas à l'âge de l'ouverture anticipée des droits à la retraite à raison des services en catégorie active, qui constitue, on l'a vu, un dispositif distinct.

Le texte se réfère à la limite d'âge du grade détenu par le pensionné. Il est vrai que la référence au grade n'est pas très précise, dans la mesure où la nomenclature des emplois classés dans la catégorie active prévoit, pour chaque grade, des limites d'âge différentes selon le service, ou les fonctions occupées par l'agent. Pour le grade des contrôleurs divisionnaires de la Poste⁷, elle fixe deux limites d'âge de 60 et 62 ans pour différents emplois de catégorie active et une limite de 65 ans (corrigée à 67 en vertu de la loi du 9 novembre 2010) pour les

⁶ Article 20 du décret n° 2003-1306 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la CNRACL. De la même manière, les règles afférentes à la limite d'âge prévues par l'article 26 de ce décret sont les mêmes que celles de l'article L. 24 du CPCMR.

⁷ Le corps des contrôleurs divisionnaires de la Poste comprend un grade unique, en vertu du décret n° 64-953.

emplois de catégorie sédentaire. Nous en déduisons qu'il convient d'interpréter la formule comme visant la limite d'âge afférente à l'emploi occupé par l'agent - et correspondant à son grade. Mais l'emploi des termes « détenu par le pensionné » et l'absence de toute mention des emplois occupés par le passé, implique nécessairement, selon nous que cette limite soit appréciée par référence à l'emploi occupé par l'agent à la date de son départ à la retraite.

Vous n'avez, d'ailleurs, jamais raisonné en tenant compte de la succession d'emplois occupés par un fonctionnaire au cours de sa carrière pour apprécier la limite d'âge qui lui est applicable. Dans votre décision du 24 mars 2021, *CHU de Toulouse* (n° 421065, aux tables), vous avez jugé que, lorsqu'aucune limite d'âge n'est déterminée par le statut particulier d'un agent de la fonction publique hospitalière, la limite d'âge qui lui est applicable est celle que ne peuvent pas dépasser les agents de la fonction publique hospitalière occupant les emplois classés dans la même catégorie que l'emploi qu'il occupe, active ou sédentaire. L'affaire ne concernait pas un agent ayant terminé sa carrière dans la catégorie sédentaire après avoir exercé des emplois dans la catégorie active, mais il n'en demeure pas moins que vous vous êtes référés à l'emploi qu'occupait l'agent, à la date de sa demande concernant ses droits à pension, pour déterminer la limite d'âge qui lui était applicable.

Il nous semble, par ailleurs, significatif, que le législateur ait estimé nécessaire d'édicter, à l'occasion de la loi du 21 août 2003, un texte spécifique autorisant les fonctionnaires intégrés, à la suite d'une réforme statutaire, dans un corps dont la limite d'âge est celle de la catégorie sédentaire après avoir accompli quinze ans de services dans un emploi de catégorie active à demander à conserver, à titre individuel, le bénéfice de la limite d'âge de cet emploi⁸. Ce texte, qui exclut toute automaticité – le fonctionnaire étant libre de choisir de travailler jusqu'à la limite d'âge de son nouvel emploi -, s'analyse comme une exception, justifiée par le caractère contraint de la réforme statutaire, au principe selon lequel le fonctionnaire n'a normalement pas de droit à conserver la limite d'âge d'un emploi de catégorie active lorsqu'il change d'emploi. Et vous n'avez vu, dans le mécanisme mis en place par le législateur, aucune rupture d'égalité par rapport aux fonctionnaires faisant le choix de changer de corps à l'occasion d'une évolution de carrière (27 mai 2011 *Bulot*, n° 347480, inédit). Dans ses conclusions sur cette affaire, le président *Dacosta* relevait qu'il n'y a, en soi, pas d'incompatibilité entre la possibilité pour un fonctionnaire comptant 15 ans (désormais 17) de services en catégorie active, de partir à la retraite dès l'âge de 55 ans (désormais 57) même s'il a été intégré ultérieurement dans un corps sédentaire, et le fait que, pour l'application du mécanisme de la décote, ce soit la limite d'âge de son nouveau grade qui soit prise en considération. La liquidation de la pension à 55 ans est alors une faculté, non une obligation. Et d'ajouter, que, s'il estime que l'application du mécanisme de la décote lui est défavorable, rien ne lui interdit de prendre sa retraite plus tardivement.

Enfin, si vous estimiez que le texte de l'article L. 14 du CPMCR n'est pas suffisamment clair pour éprouver le besoin de vous référer aux travaux préparatoires, vous n'y trouverez pas d'élément convaincant pour vous rallier à la solution du tribunal. L'exposé des motifs du projet de loi portant réforme des retraites de 2003 se borne en effet à indiquer que la référence à la limite d'âge, et non à l'âge unique de 65 ans comme dans le régime général, a pour objet

⁸ Article 1-2 de la loi du 13 septembre 1984 issu de l'article 69 de la loi du 21 août 2003.

de tenir compte de la diversité des dates d'ouverture des droits, et des différentes limites d'âge qui en sont le corollaire, dans la fonction publique. Il n'y a pas là de référence aux changements d'emplois au cours de la carrière du fonctionnaire.

Si vous nous suivez, vous annulerez donc le jugement du tribunal et vous lui renverrez l'affaire.

PCMNC à l'annulation du jugement attaqué et au renvoi de l'affaire au tribunal.