N° 248972
M. Léon W…

8ème et 3ème sous-sections réunies
Séance du 20 septembre 2004
Lecture du 11 octobre 2004

CONCLUSIONS

M. Laurent OLLEON, commissaire du gouvernement

Ce pourvoi va vous conduire à préciser les conditions de validation, pour le calcul de la pension de retraite, des services accomplis par certains personnels non titulaires de l'enseignement supérieur.

M. Léon W… a effectué la plus grande partie de sa carrière professionnelle en qualité d'agent contractuel de l'Etat. De février 1961 à février 1971, il a été successivement employé aux ministères de l'agriculture, de l'intérieur et de l'industrie. A partir de 1971, il s'est tourné vers le monde universitaire, tout d'abord comme chargé d'enseignement vacataire à l'Université de Paris V-René Descartes jusqu'au 30 septembre 1982.

Par un arrêté du 25 avril 1983, M. W… a été rétroactivement nommé dans les fonctions d'assistant associé pour l'année universitaire 1982-1983, c'est-à-dire à compter du 1er octobre 1982. Il a ensuite été titularisé avec effet rétroactif au 1er janvier 1983 comme adjoint d'enseignement.

M. W… a été rayé des cadres et admis à la retraite lorsqu'il a atteint la limite d'âge de soixante-cinq ans, le 5 février 1994. Sa pension a alors été liquidée sur la base de vingt-deux années et quatre mois.

A la suite de sa titularisation, M. W… avait obtenu, en 1989, la validation des services accomplis de février 1961 à février 1971 ainsi que des services accomplis entre le 1er octobre et le 31 décembre 1982. A quelques mois de la retraite, il avait également demandé la validation des services accomplis entre ces deux périodes, c'est-à-dire du 1er mars 1971 au 1er octobre 1982. Il revendiquait à cet effet le bénéfice des dispositions de l'arrêté du 2 mars 1993, qui autorisent la validation des services accomplis par certains personnels rémunérés en qualité de vacataire à titre principal dans des conditions sur lesquelles nous reviendrons.

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.

Cette demande a été rejetée le 16 mai 1994, au motif que M. W… avait exercé en qualité d'assistant associé à compter du 1er octobre 1982 et n'avait dès lors pas été maintenu en fonctions comme vacataire à titre principal en application de l'article 19 du décret du 6 octobre 1982. Le recours gracieux formé contre ce refus a été rejeté par une décision ministérielle du 25 janvier 1995. M. W… a attaqué les deux décisions de refus devant le tribunal administratif de Dijon.

Dans l'intervalle, le requérant avait formé, le 16 août 1994, un recours gracieux contre son titre de pension, qui a été rejeté le 22 décembre 1995, par une décision que M. W… a également attaquée devant le tribunal administratif.

Par un jugement du 17 février 1998, le tribunal administratif de Dijon a joint les deux requêtes et les a rejetées. La cour administrative d'appel de Lyon a, par un arrêt du 28 décembre 2001, annulé ce jugement pour violation du principe du contradictoire, puis, évoquant, a à son tour rejeté les requêtes. C'est contre cet arrêt que M. W… se pourvoit en cassation, mais seulement en tant qu'il rejette les demandes de première instance. Est donc seul visé l'article 2 de l'arrêt de la cour.

L'un des moyens développés nous paraît en justifier la censure.

La cour administrative d'appel de Lyon a jugé que "les services accomplis par M. W… en qualité de vacataire à titre principal du 1er mars 1971 au 1er octobre 1982 ne pouvaient, par nature, avoir été effectués en application du décret du 6 octobre 1982, dans la mesure où ce texte est entré en vigueur postérieurement". Le requérant soutient qu'en excluant toute validation de ses services pour le seul motif de leur antériorité par rapport à l'entrée en vigueur du décret, la cour a commis une erreur de droit.

Les conditions de validation pour la retraite des services accomplis par certains personnels non titulaires de l'enseignement supérieur sont fixées par l'arrêté interministériel du 2 mars 1993 que nous évoquions à l'instant. Ce texte prévoit que "peuvent être validés pour la retraite au titre de l'article L. 5, dernier alinéa, du code des pensions civiles et militaires de retraite, les services accomplis par les personnels rémunérés en qualité de vacataire à titre principal et justifiant d'un temps de service annuel au moins égal à 300 heures de travaux pratiques ou 150 heures de cours ou de travaux dirigés, recrutés en application du décret n° 82-862 du 6 octobre 1982".

Se pose tout d'abord la question de savoir ce que couvre la notion de "personnels recrutés en application du décret du 6 octobre 1982". Sont évidemment concernés, tout d'abord, les vacataires recrutés pour la première fois postérieurement à l'entrée en vigueur de ce texte, qui a été publié au Journal officiel du 9 octobre 1982. Mais le décret comprend également un article 19, dont le premier alinéa dispose que "les personnels rémunérés en qualité de vacataires à titre principal pendant l'année universitaire 1981-1982 peuvent être maintenus en fonctions". Il ne fait guère de doute que les personnels ainsi maintenus en

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.

fonctions entrent également dans le champ d'application du système de validation institué par l'arrêté du 2 mars 1993 : l'administration, au demeurant, ne le conteste pas.

La question suivante consiste à déterminer quels sont les services susceptibles d'être validés en application de l'arrêté du 2 mars 1993. La cour a considéré qu'étaient seuls concernés par ce texte les services accomplis postérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 6 octobre 1982. Dans la mesure où l'arrêté vise les services accomplis par les personnels recrutés en application du décret, cette lecture n'a rien d'absurde. En outre, elle se concilie très bien avec le cas particulier des personnels maintenus en activité en application de l'article 19 du décret : quels qu'aient été leurs services antérieurs, seraient seuls pris en compte au titre de la validation ceux qu'ils ont accomplis à partir du 10 octobre 1982.

La difficulté vient de ce qu'une autre lecture du texte est envisageable. En effet, lorsque l'arrêté mentionne les services accomplis par les personnels recrutés en application du décret du 6 octobre 1982, il ne borne pas dans le temps les services concernés : il suffit que les services en cause aient été accomplis en qualité de vacataire à titre principal. On pourrait objecter à cette lecture qu'elle n'est pas la plus immédiate, et nous en avons bien conscience. Mais il se trouve que cette lecture est celle que retient l'administration elle-même, notamment le service des pensions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Dans des observations qui figurent au dossier, ce service indique que si M. W… avait été rémunéré en qualité de vacataire à titre principal, maintenu comme tel dans ses fonctions à compter du 1er octobre 1982 en application de l'article 19 du décret du 6 octobre 1982 (point qui demeure en débat : nous y reviendrons dans un instant), les services effectués par l'intéressé entre le 1er mars 1971 et le 30 septembre 1982 auraient été pris en compte pour la validation prévue par l'arrêté du 2 mars 1993.

Remettre en cause par votre jurisprudence une pratique administrative bien ancrée suppose de bonnes raisons, comme peut en fournir une lecture totalement erronée d'un texte. En l'espèce, nous ne trouvons pas de telle justification. Aussi est-ce pourquoi nous vous proposons de juger qu'en excluant la validation de services pour l'application de l'arrêté du 2 mars 1993 au seul motif qu'ils ont été accomplis antérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 6 octobre 1982, la cour administrative d'appel de Lyon a commis une erreur de droit qui vous conduira à annuler l'article 2 de son arrêt.

Si vous ne nous suiviez pas, il vous faudrait examiner les deux autres moyens de la requête.

Le premier ne vous retiendra pas longtemps : il consiste à soutenir qu'en statuant comme elle l'a fait, la cour s'est fondée sur un moyen d'ordre public relevé d'office qu'elle n'a pas communiqué aux parties. Mais ce moyen manque en fait : le terrain sur lequel la cour s'est placée était bien en débat devant les juges du fond.

En revanche, l'autre moyen nous semble, lui aussi, justifier la cassation de l'arrêt. M. W… soutient que la cour a commis une erreur de droit en jugeant qu'une demande 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.

validation doit, pour être recevable, avoir été formulée antérieurement à la radiation des cadres de l'agent concerné et ne peut, par suite, être fondée que sur des textes en vigueur à la date de cette radiation. Devant la cour, le requérant s'était en effet prévalu de ce qu'un arrêté du 28 juillet 1995 a autorisé la validation des services accomplis en qualité de vacataire principal, sans exiger que ces services aient, même partiellement, été accomplis sous le régime du décret du 6 octobre 1982.

Le dernier alinéa de l'article 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite fixe pour conditions à la validation des services qu'elle ait été demandée avant la radiation des cadres et qu'elle soit autorisée par un arrêté interministériel. Rien n'impose, à la lecture de ce texte, que l'arrêté autorisant la validation des services, que l'administration n'est pas tenue de prendre (Section 8 novembre 1968, Delage, p. 559), soit intervenu au moment où la demande est formulée, ni même avant la radiation des cadres. Par conséquent, il nous semble suffire que ce texte existe à la date à laquelle il est statué sur une demande de validation formée avant la radiation des cadres pour qu'il y soit fait droit. Une chose est certaine : cette question est inédite, car c'est une mauvaise compréhension de votre jurisprudence, notamment de l'a contrario que comporte une décision du 29 décembre 1993, Chany, pourtant invoquée par l'administration, qui conduit celle-ci à soutenir l'opinion inverse.

Si vous nous suivez, vous annulerez l'article 2 de l'arrêt de la cour sur le premier moyen. Réglant l'affaire au fond, vous vous trouverez directement saisis des deux demandes présentées devant le tribunal administratif de Caen, qui tendaient, s'agissant de la première, à l'annulation de la décision du 16 mai 1994 du ministre de l'éducation nationale refusant la validation sollicitée et de la décision confirmative rendue le 25 janvier 1995 sur le recours gracieux de M. W…, et, s'agissant de la seconde, à l'annulation de la décision du 22 décembre 1995 du ministre du budget refusant de tenir compte de la validation des services litigieux dans le calcul des droits à pension.

Pour obtenir la validation des services qu'il a accomplis entre le 1er mars 1971 et le 30 septembre 1982, M. W… soutient qu'il doit être regardé comme recruté en application du décret du 6 octobre 1982, ainsi que l'exige l'arrêté du 2 mars 1993.

La discussion entre les parties se concentre autour de l'arrêté du 25 avril 1983 qui a nommé M. W… assistant associé à l'université de Paris V-René Descartes avec effet rétroactif au 1er octobre 1982. L'administration voit dans cette nomination la preuve que l'intéressé ne saurait, contrairement à ce qu'il prétend, être regardé comme ayant été maintenu en fonctions comme vacataire à titre principal en application des dispositions de l'article 19 du décret du 6 octobre 1982. Pour faire échec à cet argumentation, M. W... conteste par la voie de l'exception la rétroactivité de l'arrêté de nomination du 25 avril 1983.

Vous avez récemment rappelé, plus que jugé, que la condition pour pouvoir exciper, dans le contentieux des pensions, de l'illégalité d'un arrêté de nomination était que ce dernier ne soit pas devenu définitif (25 février 2004, Caisse des dépôts et consignations c/ Moufflet, n° 251825, à mentionner aux Tables).

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.

Cette condition ne nous semble pas satisfaite au cas d'espèce. L'arrêté du 25 avril 1983, qui constituait une promotion pour M. W…, n'a évidemment jamais été contesté par l'intéressé. Certes, le requérant soutient qu'il ne lui a jamais été notifié avec mention des voies et délais de recours, et peut donc toujours être contesté. Mais cet acte est antérieur au décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, sur lequel M. W… fonde implicitement ses prétentions. Au surplus, les articles 5 à 8 de ce décret ne concernent pas les relations du service avec ses agents. Dans ces conditions, le moyen ne saurait prospérer.

Toutefois, cette discussion ne vous apparaîtra pas comme déterminante pour la solution du litige si, comme nous, vous pensez que la circonstance que M. W… ait, jusqu'à l'intervention de cette nomination rétroactive, continué à occuper ses fonctions en tant que vacataire et à percevoir la rémunération correspondante suffit à le faire regarder comme ayant été maintenu en fonctions au sens de l'article 19 du décret du 6 octobre 1982. Il en découle que l'intéressé avait droit à la validation des services accomplis entre le 1er mars 1971 et le 30 septembre 1982, sur le fondement de l'arrêté interministériel du 2 mars 1993, ce qui devrait vous conduire à annuler les deux décisions refusant la validation sollicitée, ainsi que la décision du ministre du budget refusant de tenir compte de ces services pour la liquidation de la pension. Le dossier ne vous permettant pas de vous prononcer vous-mêmes sur les droits de M. W…, vous prescrirez au ministre de l'économie et des finances de modifier, dans un délai de deux mois suivant la notification de votre décision, les conditions dans lesquelles la pension de l'intéressé lui a été concédée et de revaloriser rétroactivement cette pension (26 février 2003, Llorca, n° 187401, p. 55).

Si vous étiez d'un avis contraire, il vous faudrait répondre aux autres moyens. S'agissant de la demande d'annulation des décisions des 16 mai 1994 et 25 janvier 1995 du ministre de l'éducation nationale, vous écarteriez le moyen tiré de l'incompétence de leur auteur, dès lors que la délégation de signature a été régulièrement publiée. Vous pourriez alors rejeter la requête.

S'agissant de la demande d'annulation de la décision du 22 décembre 1995 du ministre du budget, vous devriez examiner le moyen par lequel M. W… soutient que le ministre du budget ne pouvait refuser la validation des services litigieux dès lors qu'à la date à laquelle il s'est prononcé, un nouvel arrêté, daté du 28 juillet 1995, avait autorisé la validation des services accomplis par les personnels rémunérés en qualité de vacataire à titre principal, sans plus exiger que ces services aient été, même partiellement, accomplis sous le régime du décret du 6 octobre 1982. En vertu de ce que nous avons dit tout à l'heure, il nous semble que vous devriez accueillir ce moyen, et annuler en conséquence la décision du ministre du budget. Cela vous dispenserait d'écarter les deux autres moyens soulevés par M. W… contre cette décision, moyens qui nous apparaissent comme non fondés, qu'il s'agisse de l'incompétence de l'auteur de la décision ou de la méconnaissance des articles 13 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

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, ainsi que nous venons de le dire, nous ne vous proposons cette solution qu'à titre subsidiaire.

M. W… a demandé aux différents stades de la procédure la condamnation de l'Etat au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens, pour un montant total de 15600 francs en première instance, de 13930 francs en appel et de 2500 euros en cassation. Nous vous proposons de faire droit à ces conclusions à hauteur de 4000 euros.

Et par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'article 2 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon ;

- à l'annulation des décisions des 16 mai 1994 et 25 janvier 1995 du ministre de l'éducation nationale ;

- à l'annulation de la décision du 22 décembre 1995 du ministre du budget ;

- à ce qu'il soit prescrit au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de modifier, dans un délai de deux mois suivant la notification de votre décision, les conditions dans lesquelles la pension de M. W… lui a été concédée et de revaloriser rétroactivement cette pension ;

- à ce qu'une somme de 4000 euros soit mise à la charge de l'Etat, au profit de M. W…, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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.