

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

L'ouverture des droits à pension des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers est régie par un décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003¹. Ce décret définit notamment, à son article 8, les services pris en compte dans la constitution du droit à pension. Les dispositions de cet article renvoient à ce titre, au 1°, aux services qui sont mentionnés à l'article L. 5 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCM), applicable à la généralité des fonctionnaires civils. Mais elles ouvrent aussi, au 2°, la possibilité de prendre en compte des périodes de services accomplies en qualité d'agent non titulaire auprès de divers employeurs publics, notamment les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, ainsi que les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 sur la fonction publique hospitalière². Pour être pris en compte, ces services devaient toutefois faire l'objet d'une validation.

La description de ce mécanisme de validation, dont les détails figurent aux articles 50 et 51 du décret n° 2003-1306, est nécessaire à la bonne compréhension du litige dont vous êtes saisi. Il reposait sur une demande de validation présentée par l'agent auprès de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), en principe dans un délai de deux ans suivant sa titularisation. En cas d'acceptation, la validation se trouvait encore subordonnée au versement par l'agent de retenues rétroactives représentant le montant des cotisations retraite qu'il aurait dû acquitter. Vous avez déduit de l'économie du texte que la CNRACL, saisie par l'agent d'une demande de validation, devait lui soumettre une proposition de validation consistant en un état des services validables et un décompte des retenues de validation (CE 22 mai 2015, Mme B..., n° 373060, aux tables du Recueil). Enfin, la « collectivité auprès de laquelle le fonctionnaire a accompli des services validés » doit verser une contribution représentant sa part des cotisations retraite. Les dispositions de l'article 51 du décret précisent quant à elles, notamment, les conditions dans lesquelles intervient la coordination entre caisses de retraite, dans l'hypothèse où les services validés ont déjà donné lieu au versement de cotisations, par l'agent ou par la ou les collectivités qui l'ont employé, à d'autres caisses de retraite. Ces cotisations, qui doivent être reversées à la CNRACL, viennent en déduction des sommes mises à la charge, respectivement, de l'agent et de ses collectivités d'emploi.

¹ Décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

² Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Par ailleurs, l'article 12 du décret n° 2003-1306 comporte un dispositif tout à fait différent de rachat de trimestres d'études effectués dans l'enseignement supérieur, permettant leur prise en compte pour le calcul des droits à pension. Cette prise en compte peut intervenir selon trois modalités distinctes laissées au choix de l'agent. Elle est subordonnée à l'acquittement par celui-ci de cotisations dans des conditions de neutralité actuarielle pour le régime de retraite – leur mode de calcul est précisé par un autre décret du même jour, le décret n° 2003-1308³. A la demande de l'agent, la CNRACL établit une proposition de rachat des trimestres d'études dont il sollicite la prise en compte. Vous noterez que, dans ce dispositif de rachat de trimestres d'études, aucune somme n'est mise à la charge des collectivités qui ont employé l'agent.

Nous en venons aux termes du litige.

L'hôpital départemental de Felleries-Liessies, dans le département du Nord, est un établissement public hospitalier relevant de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986. Des agents de cet établissement, infirmiers, ont demandé à la CNRACL, pour la détermination de leurs droits à pension, la validation des années d'études qu'ils ont consacrées à l'obtention de leur diplôme d'infirmier. La CNRACL a admis que ces années d'études pouvaient donner lieu à validation et elle a adressé en conséquence aux huit agents demandeurs des propositions de validation. Ces agents les ont acceptées. La CNRACL a ensuite fait parvenir à l'hôpital des factures représentant les contributions que celui-ci, selon elle, devait acquitter en conséquence des décisions de validation des services de ses agents. En l'absence de paiement de ces factures, la Caisse a adressé à l'hôpital, le 7 octobre 2010, des rappels. Celui-ci a alors réagi en saisissant la CNRACL de réclamations à l'encontre des sommes mises à sa charge. Dans ses réclamations, l'hôpital contestait l'assimilation des années d'études accomplies par ses agents à des services susceptibles de validation sur le fondement des articles 8, 50 et 51 du décret n° 2003-1306. Il contestait également que la CNRACL pût prétendre procéder à une telle assimilation sur le fondement d'une délibération du conseil d'administration de la Caisse du 31 mars 2004. Puis, sans attendre la réponse de la CNRACL, l'hôpital a saisi le tribunal administratif de Bordeaux afin d'obtenir l'annulation des décisions mettant à sa charge les sommes réclamées par la Caisse. En dernier lieu, la cour administrative d'appel de Bordeaux, saisie du litige, a jugé tardives les conclusions de l'hôpital dirigées contre les décisions de la CNRACL concernant deux agents. S'agissant des six autres, au contraire, elle a admis la recevabilité des conclusions de l'hôpital et les a accueillies. La Caisse des dépôts et consignations (CDC), personne publique chargée de la gestion de la CNRACL, se pourvoit en cassation contre cet arrêt, en tant seulement, bien sûr, qu'il lui fait grief.

Signalons que de nombreux autres litiges similaires sont pendants devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Votre décision sur cette affaire est donc attendue.

Dans son arrêt, qu'elle a signalé pour son intérêt jurisprudentiel⁴, la cour administrative d'appel a faite sienne, en substance, la position défendue par l'hôpital. Après

³ Décret n°2003-1308 du 26 décembre 2003 relatif à la prise en compte des périodes d'études pour le calcul de la pension et pris pour l'application de l'article 45 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

⁴ Code de publication C+.

avoir cité les dispositions des articles 8, 12, 50 et 51 du décret n° 2003-1306, elle a jugé « qu'alors même que les études suivies par des élèves infirmiers ont pour objet l'obtention d'un diplôme nécessaire pour l'exercice de la profession, qu'elles comportent généralement la pratique de stages dans des établissements de santé et qu'elles peuvent donner lieu à des aides des établissements publics accordées en contrepartie d'engagements des intéressés à servir dans ces établissements, les périodes consacrées à de telles études ne peuvent être regardées comme correspondant à des périodes de services effectués en qualité d'agent non titulaire (...), au sens des dispositions (...) du 2° de l'article 8 du décret du 26 décembre 2003 ». La cour a poursuivi en ajoutant qu'elles ne pouvaient pas davantage donner lieu au versement d'une contribution par la collectivité auprès de laquelle le fonctionnaire a accompli des services validés, sur le fondement du II de l'article 50 du même décret. La cour a également relevé, « en outre », que ces périodes d'études pouvaient faire l'objet de rachats en vertu des dispositions de l'article 12 du décret. Et quant à la délibération du 31 mars 2004 du conseil d'administration de la CNRACL, la cour l'a écartée en jugeant qu'elle n'avait pas pu donner un fondement légal aux contributions mises à la charge de l'hôpital, après avoir relevé que cette délibération ne s'était pas bornée à interpréter les dispositions législatives et réglementaires applicables.

1. Le premier moyen du pourvoi n'est pas fondé. La CDC soutient que la cour aurait soulevé d'office, en méconnaissance de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, un moyen tiré de la méconnaissance de l'article 12 du décret n° 2003-1306. Mais la cour n'a rien soulevé d'office. Elle s'est bornée à décrire l'état du droit applicable avant de préciser la portée à donner aux dispositions du 2° de l'article 8 du décret.

2. Un deuxième groupe de moyens est dirigé contre les motifs par lesquels la cour a écarté une première fin de non-recevoir soulevée par la Caisse.

Cette fin de non-recevoir était tirée de ce que les factures dont l'hôpital contestait le bien-fondé ne constituaient pas des actes décisifs. Elle était assez sommairement argumentée. La Caisse se prévalait d'une de vos décisions par laquelle vous avez affirmé que « les factures résultant d'acceptation de devis ne constituent pas des décisions administratives faisant grief » (CE 3 avril 1998, Morales SARL MC, n° 163132, inédite au Recueil⁵). Elle faisait valoir que l'hôpital avait été destinataire de « décisions de validation » qui incluaient, selon elle, un « devis » comportant le montant des contributions mises à sa charge. La cour administrative d'appel a répondu que, si l'hôpital admettait avoir été destinataire de propositions de validation des services de ses agents, qui comportaient des indications sur les sommes qui seraient mises à sa charge, il ne pouvait être regardé comme ayant accepté un devis⁶, de sorte que la Caisse n'était pas fondée à soutenir que les factures litigieuses constituaient des actes ne faisant pas grief.

Ce faisant, et contrairement à ce que soutient la Caisse, la cour a suffisamment répondu à sa fin de non-recevoir et ne l'a pas « dénaturée » – ou, plutôt, ne l'a pas inexactement interprétée.

Quant au moyen d'erreur de droit également soulevé sur ce point, il ne nous paraît pas fondé. En cassation, la Caisse tente de donner une nouvelle ampleur à la fin de non-recevoir

⁵ Il nous semble s'agir d'une solution isolée.

⁶ Ne figure au dossier aucune trace d'aucune acceptation, explicite ou implicite, des propositions de validation.

soumise à la cour administrative d'appel, en soutenant que les décisions contestées par l'hôpital étaient confirmatives de décisions antérieures. Cette argumentation ne peut être écartée comme nouvelle en cassation, s'agissant d'une question de recevabilité des conclusions présentées aux juges du fond, c'est-à-dire d'une question d'ordre public. Mais comme le rappelle l'hôpital en défense, la théorie des décisions confirmatives ne joue qu'à l'égard de décisions qui viennent se superposer à de précédentes décisions devenues définitives, c'est-à-dire qui ne sont plus susceptibles de recours⁷. Or il ne ressort d'aucune des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les précédentes décisions dont se prévaut la Caisse auraient été régulièrement notifiées, avec la mention des voies et délais de recours, à l'hôpital, et seraient par suite devenues définitives à son égard.

3. Vient ensuite le moyen central du pourvoi, qui est au cœur du litige. La Caisse soutient que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que la délibération du conseil d'administration de la CNRACL du 31 mars 2004 ne comportait pas qu'une interprétation des dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Nous n'avons guère de doute à vous proposer d'écarter ce moyen.

Comme le souligne l'hôpital en défense, les études conduisant à l'obtention du diplôme d'infirmier ne débouchent pas nécessairement sur un recrutement par une collectivité publique. Les titulaires de ce diplôme national pourront être recrutés par des établissements de santé aussi bien publics que privés ou pourront exercer en libéral. Ces études se distinguent donc nettement de celles suivies dans certaines écoles de service public, dont l'entrée est conditionnée par la réussite à un concours et dont la sortie donne lieu à nomination dans un corps ou un cadre d'emplois. Que les textes, comme le fait valoir la Caisse dans son pourvoi, assimilent de telles périodes de formation à des périodes de stage pouvant donner lieu à validation au titre de l'article 8 du décret n° 2003-1306, est une chose. Il n'est certainement pas possible d'en déduire que les études accomplies pour l'obtention d'un diplôme nécessaire à la titularisation dans un corps ou un cadre d'emplois donné de la fonction publique, comme les études d'infirmier, seraient elles aussi assimilables, de manière générale, à des périodes de stage susceptibles de validation dans les mêmes conditions. En revanche, si les conditions posées par les dispositions de l'article 12 du décret n° 2003-1306 sont remplies, elles peuvent faire l'objet d'un rachat par l'agent afin d'être prises en compte pour le calcul de ses droits à pension.

Nous n'excluons pas, soulignons-le, que telle ou telle de ces périodes puisse donner lieu à validation, lorsqu'elle correspond à un stage pratique effectué auprès de l'un des employeurs publics mentionnés au 2° de l'article 8 du décret, dans des conditions telles qu'il soit assimilable à l'accomplissement d'un service auprès de cet employeur – vous avez en effet une approche réaliste de la question de savoir si et dans quelles conditions une personne peut être regardée comme employée par une personne publique (voir CE avis, 16 mai 2001, Mlle J... et Mlle P..., n° 229811, au Recueil). Il nous semble que vous n'avez pas fermé la porte à une telle hypothèse de requalification s'agissant de services accomplis « en qualité d'étudiant hospitalier externe » au sein d'établissements publics de santé – nous faisons référence ici à votre décision du 23 décembre 2010, *Mme C...*, n° 315960, aux tables du Recueil sur un autre point, dont les parties se prévalent en en tirant des conclusions inverses.

⁷ Voir par exemple CE assemblée, 31 mai 1985, Ville de Moissac, n° 42659, au Recueil sur un autre point.

Mais quant à assimiler de manière générale les études suivies pour l'obtention du diplôme d'infirmier à une période de stage pouvant donner lieu à validation, cela nous semble hors d'atteinte au regard des dispositions du décret, qui se bornent à prévoir la possible validation des services accomplis « en qualité d'agent non titulaire » auprès d'un des employeurs qu'elles mentionnent.

Au demeurant, la seule lecture de la délibération du conseil d'administration de la CNRACL du 31 mars 2004 montre bien que celui-ci a fait œuvre réglementaire. Cette délibération, nous l'avons dit, assimile sous certaines conditions les périodes consacrées aux années d'études d'infirmier à des périodes de services effectués en qualité d'agent non titulaire et susceptibles d'être validées en application de l'article 8 du décret n° 2003-1306. Mais compte tenu de la difficulté à identifier la collectivité qui emploie l'étudiant, cette délibération met la contribution représentative des cotisations retraite dues par l'employeur à la charge de « la première collectivité qui a titularisé le fonctionnaire » – système bien différent de celui prévu par le décret n° 2003-1306, dont l'article 50 met cette contribution, nous l'avons dit, à la charge de la collectivité auprès de laquelle le fonctionnaire a accompli les services validés.

Ajoutons que le conseil d'administration de la CNRACL ne détenait d'aucun texte ni d'aucun principe le pouvoir d'ajouter ou de déroger aux dispositions réglementaires en vigueur en prévoyant ces possibilités de validation des études d'infirmier – étant précisé que, dans cette même délibération du 31 mars 2004, il affirme également la possibilité de valider, dans les mêmes conditions, les périodes d'études accomplies pour l'obtention des diplômes de sage-femme et d'assistant social. En cassation, la CDC ne défend plus l'existence d'un tel pouvoir réglementaire de la CNRACL mais il nous semble utile que vous précisiez ce point. Celui-ci est inédit dans votre jurisprudence, même si les motifs de votre décision du 23 décembre 2010 n° 315960, précitée, peuvent déjà apparaître comme donnant un signal en ce sens. Vous y annulez en effet, au regard notamment de l'article 8 du décret n° 2003-1306, une décision refusant la validation de services accomplis en qualité d'étudiant hospitalier puis de « faisant fonction d'interne » au sein d'établissements publics de santé, prise « au seul motif qu'une délibération (...) du conseil d'administration de la [CNRACL] et une note (...) du directeur de cet établissement ne mentionnent pas la possibilité de valider des services de cette nature » (nous soulignons). Figure déjà dans ces motifs, en creux, l'idée que la CNRACL ne dispose pas du pouvoir de déroger aux dispositions réglementaires qui définissent la nature des services susceptibles de validation.

Les deux derniers moyens du pourvoi vous retiendront moins longtemps.

4. La Caisse soulève un moyen de dénaturation à l'encontre des motifs par lesquels la cour administrative d'appel n'a fait que partiellement droit à la seconde fin de non-recevoir qu'elle soulevait, tirée de la tardiveté des recours introduits par l'hôpital devant le tribunal administratif. Il n'est pas fondé : il ne ressort nullement des pièces du dossier que les factures concernant les six agents pour lesquels la cour a accueilli les conclusions de l'hôpital auraient été régulièrement notifiées à ce dernier.

5. Enfin les moyens finaux d'erreur de droit et de contradiction de motifs ne sont pas non plus fondés. La cour, pour écarter la première fin de non-recevoir soulevée par la Caisse, a jugé que l'hôpital n'avait pas contesté les « décisions de validation » dont la Caisse

soutenait qu'il avait été destinataire. Mais ce faisant, la cour a seulement entendu relever que l'hôpital n'avait pas contesté ces « décisions » immédiatement après leur supposée réception. La cour n'a pas jugé qu'il n'existait aucune contestation du principe des validations décidées par la CNRACL, puisque tel était l'objet même des recours introduits par l'hôpital. Et dès lors qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que ces décisions de validation étaient devenues définitives à l'égard de l'hôpital, nous ne voyons pas ce qui faisait obstacle à ce que celui-ci les contestât.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Rejet du pourvoi ;
2. Mise à la charge de la CDC, au profit de l'hôpital, d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.