

N° 394493

Ministre des finances et des comptes publics  
c/ Mme G...

7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 24 février 2016

Lecture du 14 mars 2016

## CONCLUSIONS

### M. Olivier HENRARD, rapporteur public

1. Mme G..., agent administratif principal des finances, a été admise au bénéfice de la cessation progressive d'activité le 1<sup>er</sup> mars 2010, puis a été radiée des cadres le 1<sup>er</sup> mai 2014. C'était pour elle l'âge minimal de départ à la retraite puisque, née le 5 février 1953, elle devait avoir atteint 61 ans et 2 mois pour bénéficier de l'ouverture de ses droits.

Son titre de pension en date du 31 mars 2014, établi par le Service des retraites de l'Etat (SRE), retient une durée de cotisation de 164 trimestres, ce qui lui vaut un coefficient de minoration de 1,125% correspondant à 1 trimestre manquant pour bénéficier d'une pension sans minoration. La conformité de ce calcul aux règles prévues par le droit des pensions ne sera pas en débat devant vous.

Mme G... avait pris soin, quelques mois plus tôt, d'interroger la « Mission Retraite » de la DGFip pour disposer d'un point de situation sur ses droits à pension. Bien mal lui en a pris. En effet, elle a reçu, le 21 juin 2013, un courrier lui indiquant qu'à la date de sa mise à la retraite elle bénéficierait de 174 trimestres et deux mois de cotisations. C'est sur la base de ces renseignements qu'elle avait pris sa décision.

Il n'est pas contesté que le contenu du courrier du 21 juin 2013 était erroné. Le ministre des finances et des comptes publics, auteur du pourvoi, le reconnaît. L'erreur trouve son origine dans cinq années de services auxiliaires, effectués à mi-temps et que la « Mission Retraite » avait comptabilisés à plein temps ce qui l'a conduit à rajouter à tort 10 trimestres.

La DGFip a d'ailleurs contacté Mme G... le 24 avril 2014, soit une semaine avant la prise d'effet de sa radiation des cadres, pour lui proposer de reprendre son service pour une durée d'un trimestre de façon à éviter la décote. L'intéressée a toutefois refusé la proposition qui lui a été faite. Elle a préféré adopter une position de principe consistant à demander la révision du calcul de sa pension, en faisant valoir qu'elle avait été induite en erreur par l'administration et que celle-ci lui devait donc réparation sous cette forme.

Le 15 mai 2014, elle a donc adressé un courrier en ce sens à la « Mission Retraite », qui doit s'analyser comme une demande de révision de sa pension. Le 22 mai 2014, le même service a opposé un refus à cette demande en reconnaissant une « erreur de plume » mais en confirmant que le calcul opéré par le SRE était conforme aux droits à pension de l'intéressée.

Mme G... a saisi le tribunal administratif de Montreuil d'un recours dirigé contre le refus du 22 mai 2014. Le tribunal a fait droit à cette demande par un jugement du 9 octobre 2015, qui a annulé la décision du 22 mai 2014 et enjoint au ministre des finances et des comptes publics de réviser le taux de pension de l'intéressée en retirant la décote.

Le ministre se pourvoit en cassation et Mme G... n'a pas présenté de défense.

2. Le tribunal a fondé sa décision sur le motif que la lettre du 21 juin 2013 de la « Mission Retraite » de la DGFip constituait une décision créatrice de droit. Il a donc jugé que l'administration ne pouvait la retirer postérieurement à l'expiration d'un délai de quatre mois et que l'arrêté de pension du 31 mars 2014 et le refus de procéder à sa révision du 22 mai 2014 étaient de ce fait entachés d'illégalité.

Le pourvoi du ministre articule un moyen unique, tiré de ce que le tribunal aurait commis une erreur de droit en jugeant que la lettre du 21 juin 2013 avait le caractère d'une décision créatrice de droit. Ce courrier serait en effet une simple réponse à une demande d'information.

On sait que l'administration ne prend pas une décision lorsqu'elle se borne à donner une information (CE, 6 février 1953, *Mourgeon*, p. 51), un renseignement (CE, 30 janvier 1952, *Fabre*, p. 68), ou à rappeler les dispositions du droit en vigueur (CE, 14 février 1973, *Syndicat national des auxiliaires, agents et conducteurs de TP de l'Etat*, p. 130).

En l'occurrence, nous n'avons aucun doute pour considérer que nous sommes en présence, avec la lettre du 21 juin 2013, d'une simple réponse à une demande d'information.

Attachons nous d'abord à l'auteur de la lettre. La « Mission Retraite » a été mise en place au sein de la Direction des résidents à l'étranger et des services généraux (DRESG) de la DGFip à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2012. Les écritures des parties et notamment du ministre sont lacunaires sur ce point, mais les documents de présentation librement accessibles aux futurs pensionnés indiquent que cette Mission assure « *la gestion et la préparation des dossiers de départ à la retraite* » des agents de la DGFIP et qu'elle exerce « *une mission de veille juridique en matière de droit à pension, en participant à la diffusion de l'information sur les pensions à l'ensemble des agents* ».

Si nous nous reportons à l'arrêté du 28 décembre 2010 relatif aux attributions de la DRESG, l'article 2 précise que cette direction se borne à assurer, pour certains fonctionnaires de la DGFip : « *1° Les missions concourant à la cessation de fonctions, à l'information et à la détermination des droits à pension* ». Autrement dit, la Mission Retraite de la DRESG n'est pas compétente pour prendre une décision touchant à la détermination et *a fortiori* à la liquidation des droits à pension.

Elle assure, en réalité, le rôle d'interlocuteur du SRE, service à compétence nationale créé et organisé respectivement par les décrets n°2009-1052 et n°2009-1053 du 26 août 2009 et qui seul dispose d'un pouvoir décisionnaire. En vertu de l'article 2 du premier de ces décrets, c'est le SRE qui « *est responsable du processus de gestion des pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. A ce titre:/ 1° Il tient les comptes individuels de retraite, y enregistre et contrôle les droits à pension (...); / 2° Il liquide et concède les pensions et allocations de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat* ».

Le rôle de la DRESG semble donc se limiter à renseigner les agents et à transmettre au SRE les dossiers de ceux-ci, notamment les éléments de calcul des droits à pension. La lettre reçue le 21 juin 2013 par Mme G... était donc sans effet sur la situation matérielle et juridique de celle-ci : elle ne liait en rien le SRE, seule autorité compétente pour décider.

La circonstance que la lettre du 21 juin 2013 émanait d'une autorité incompétente pour prendre une décision sur les droits de Mme G... ne fait toutefois pas obstacle, à elle seule, à ce que cette lettre ait le caractère d'une décision lui faisant grief : CE, 8 janvier 1958, *Mlle Chaput*, n°38458, p. 19 ou CE, 10 janvier 1968, *Mme V-J...*, n°63466, B.

Il faut donc nous pencher sur les autres caractéristiques de ce courrier.

Nous relevons d'abord que l'intention de Mme G... en interrogeant la Mission Retraite, elle le dit clairement dans son mémoire devant le tribunal administratif, était de disposer d'une information sur ses droits à pension – et non de faire naître une décision.

Si nous nous attachons à présent aux termes du courrier du 21 juin 2013, nous n'avons pas plus de doute sur sa nature. Certes, il s'intitule « *Notification complémentaire* » et cette mention est sans aucun doute très maladroite. Pour autant, il est clairement libellé comme la réponse à une demande de renseignements. Notamment, il s'achève de façon non conclusive puisqu'il envisage encore plusieurs hypothèses : « *En conséquence, sauf demande de sortie du dispositif [de cessation progressive d'activité] (à formuler trois mois avant la date souhaitée) ou modification dans la carrière de l'agent à compter de ce jour, Madame G... sera admise d'office à la retraite le 5 avril 2014, date à laquelle elle totalise 174 trimestres et deux mois en durée d'assurance, tous régimes confondus et bonifications incluses.* ».

Cette lettre ne nous semble donc pas assimilable, notamment, à la décision par laquelle l'autorité administrative valide pour la retraite certains services accomplis par l'agent, qui est bien un acte décisoire, de surcroît créateur de droit : CE, 9 février 1973, *Ministre d'Etat, chargé de la Défense nationale c/ Dame T...*, n°86215, A et CE, Sect., 12 mars 1976, *Ministre de l'Equipement c/ Dame B...*, n°98634, A.

Nous sommes en revanche très proches d'autres cas de figure envisagés par la jurisprudence.

Ainsi, vous jugez que la lettre par laquelle le directeur général de la Caisse des dépôts fait connaître à un pensionné les bases retenues pour la liquidation de sa pension, ainsi que la date de sa mise en paiement, ne fait pas grief à celui-ci : CE, 25 janvier 1967, *Sieur S...*, n°65469 65470, A.

Il en va de même pour la lettre par laquelle le directeur de la Fonction Publique informe un agent qu'il pourra faire valoir à l'âge requis ses droits à pension : elle ne constitue pas une décision mais un simple renseignement : CE, 14 juin 1978, *Sieur H...*, n°04429, B.

L'état signalétique et des services établi par l'autorité militaire, n'est pas non plus une décision faisant grief et ne crée pas de droits : CE, 31 mai 1972, *Le B...*, n°85316, B.

Certes, le fait qu'un acte ne fasse pas grief n'empêche pas l'intéressé « *d'en contester ultérieurement la régularité ou le contenu à l'occasion d'un recours dirigé contre une décision qui en fait application ou en déduit certaines conséquences* » (Odent, p. 973).

C'est précisément le cas de l'état signalétique et des services, qui n'est pas décisoire par lui-même mais dont le refus de le modifier est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir : CE, Sect., 11 octobre 1963, *Sieur H...*, n°53942, p. 478.

Mais nous ne nous trouvons pas non plus dans un tel cas de figure : l'arrêté de pension et le refus de révision n'ont ni fait application, ni déduit aucune conséquence du courrier du 21 juin 2013. Au contraire, ils se sont détachés de l'appréciation erronée qu'il contenait.

Nous pouvons donc conclure que nous ne sommes pas, avec la lettre du 21 juin 2013, en présence d'un acte décisoire et que ce document, qui avait pour seul objet de communiquer une information, n'a donc pu créer de droit au bénéfice de Mme G.... En jugeant le contraire, le tribunal administratif a commis une erreur de droit. Le jugement doit être annulé.

3. Ajoutons, même si la requérante ne s'est pas placée sur ce terrain, que la faute de l'administration consistant à fournir des informations erronées au pensionné, qui l'incitent à demander prématurément sa radiation des cadres, est en principe sans influence sur la décision lui refusant le bénéfice des droits à pension dont il se prévaut : CE, 12 février 1975, *Ministre de l'Economie et des finances c/ Demoiselle R...*, n°92464, A.

Comme le rappelait le président Arrighi de Casanova dans ses conclusions sur CE, Sect., 26 mars 1993, *Mlle B...*, n°117557, A : « *de façon générale, les renseignements erronés sont le plus souvent sans incidence sur le droit applicable. Ils n'ont de conséquences que sur le terrain d'une éventuelle action en responsabilité* » - cela en application de votre jurisprudence CE, 23 mai 1962, *Min. des anciens combattants c/ C...*, n°53945, p. 346.

Les solutions contraires sont très rares et la principale est précisément celle de l'affaire *Mlle B...* susmentionnée du 26 mars 1993 (n°117557), rendue au sujet d'une erreur dans la notification des délais de recours contentieux : « *Nous ne pouvons en effet nous résigner à accepter une forclusion qui revient à tromper la confiance légitime que le justiciable est en droit d'éprouver à l'égard du document officiel qu'est la notification d'un jugement faite par le greffe de la juridiction* » (conclusions citées).

Certes, en l'espèce, la confiance de Mme G... dans la qualité de l'information délivrée par la Mission Retraite a bien été abusée et la lettre du 21 juin 2013 était intitulée « notification ». Toutefois, nous ne pensons pas qu'il serait justifié d'étendre au cas des renseignements erronés fournis par la Mission Retraite la jurisprudence *Mlle B...* (26 mars 1993 n°117557), à la fois au regard des circonstances que nous avons détaillées plus haut et compte tenu du fait que l'intéressée conserve la possibilité, si elle s'y croit fondée, de demander réparation dans le cadre de la jurisprudence *Ministre des anciens combattants c/ C...* précitée du 23 mai 1962 (n°53945).

A cet égard nous rappelons toutefois que l'administration, réalisant son erreur, avait proposé à l'intéressée de régler la question en prolongeant ses services de trois mois. C'est Mme G... qui a délibérément fait le choix hasardeux de considérer comme créatrice de droit l'information erronée fournie par un service non décisionnaire.

4. Les motifs qui fondent l'annulation du jugement attaqué règlent, par voie de conséquence, l'issue de la demande présentée par Mme G... au tribunal administratif. Nous vous proposons donc de faire application de l'article L. 821-1 du code de justice administrative et de rejeter cette demande.

PCMNC :

- à l'annulation du jugement du 9 octobre 2015 du tribunal administratif de Montreuil ;
- au rejet de la demande de Mme G... devant ce tribunal.