N° 395082
M. G…

7ème et 2ème chambres réunies
Séance du 19 septembre 2016
Lecture du 7 octobre 2016

CONCLUSIONS

M. Olivier HENRARD, rapporteur public

1. M. G…, aujourd'hui âgé de 70 ans, occupait les fonctions de directeur départemental de la jeunesse et des sports de l'Essonne lorsqu'il a été victime le 9 novembre 2001 d'un accident vasculaire cérébral en pleine réunion de travail. A l'issue d'une période de congé pour longue maladie, il a été radié des cadres par anticipation le 1er mai 2007, en application de l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires et de retraite (*« fonctionnaire civil qui se trouve dans l'incapacité permanente de continuer ses fonctions en raison d'infirmités résultant de blessures ou de maladie contractées ou aggravées soit en service »*). Il a été admis à la même date à faire valoir ses droits à une pension de retraite pour invalidité. En effet, en application de l'article L. 28 du même code, l'agent dont l'invalidité résulte de l'exercice de ses fonctions bénéficie, en sus de sa pension au titre des services rendus, d'une rente viagère d'invalidité.

Nous vous épargnerons le détail des péripéties d'un long feuilleton contentieux. Nous nous bornerons à rappeler que l'intéressé reçu les 7 mai, 16 juillet et 3 décembre 2007 trois titres de pensions successifs, dont il a demandé l'annulation au tribunal administratif de Rouen. En substance, il contestait le plafonnement du montant total de la pension civile de retraite, de la rente viagère d'invalidité et de la majoration pour enfants qui lui étaient servies.

Le tribunal a rejeté ses demandes le 18 février 2010 et l'intéressé s'est alors pourvu en cassation contre ce jugement. A l'occasion de l'examen de ce pourvoi n°338828, le Conseil d'Etat a transmis au Conseil constitutionnel une question prioritaire relative à la constitutionnalité du 5ème alinéa de l'article L. 28 du code des pensions.

Cette disposition plafonnait le cumul d'une rente d'invalidité et d'une pension de retraite à hauteur du montant des émoluments de base d'un fonctionnaire en activité, déterminé à l'article L. 15. Par ailleurs, le V de l'article L. 18 prévoit le même plafonnement – à hauteur des émoluments de base en période d'activité – pour la pension majorée au titre des charges familiales. Enfin, l'article L. 30 précisait à son 3ème alinéa que *« le montant total des prestations accordées au fonctionnaire invalide ne peut excéder »* ce même plafond.

La combinaison de ces différents plafonds aboutissait donc à limiter au niveau des émoluments de base le cumul de la pension d'invalidité, de la majoration de pension pour charges familiales et de la rente viagère d'invalidité.

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.

Le Conseil constitutionnel, par une décision n° 2010-83 QPC du 13 janvier 2011, a considéré que ne méconnaissaient pas le principe d'égalité, le plafonnement du cumul d'une pension de retraite et d'une rente d'invalidité, ainsi que le plafonnement du cumul d'une pension de retraite et d'une majoration pour charges de famille. En revanche, l'application combinée de ces deux plafonnements avait pour effet de créer une différence de traitement entre les fonctionnaires pensionnés ayant élevé au moins trois enfants, selon qu'ils étaient valides ou invalides, puisque ces derniers ne pouvaient profiter pleinement de la majoration familiale. Cette différence était sans rapport avec l'objet de la mesure, qui était de compenser les charges liées à une famille nombreuse. Le Conseil constitutionnel a donc déclaré contraire à la Constitution la première phrase du 5ème alinéa de l'article L. 28 du code des pensions.

Le Conseil constitutionnel a reporté jusqu'au 1er janvier 2012, la prise d'effet de l'abrogation et le législateur est intervenu par l'article 163 de la loi de finances pour 2012. Il est désormais prévu à l'article 30 ter du code des pensions que le montant total des prestations accordées au fonctionnaire invalide ne peut excéder le montant du traitement d'activité, à l'exclusion de la majoration pour trois enfants et de la majoration pour assistance d'une tierce personne. En cas de dépassement, le montant de chaque prestation concernée par le plafonnement est réduit à due proportion. Par ailleurs, la majoration pour enfants continue à être plafonnée en vertu de la règle posée au V de l'article L. 18, selon les mêmes modalités que les pensionnés soient valides ou invalides (la pension majorée ne peut excéder le traitement d'activité).

M. G… a derechef – nous sommes toujours dans le cadre de l'instance n°338828 – soulevé une question prioritaire de constitutionnalité portant sur ce nouvel article 30 ter.

Votre décision du 13 juin 2012 a toutefois jugé que cette question ne présentait pas un caractère sérieux et qu'il n'y avait pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel. Vous avez également annulé le jugement du tribunal administratif de Rouen et le dernier titre de pension de M. G… (3 décembre 2007) en faisant application des nouvelles dispositions du code des pensions. Vous avez enfin enjoint au ministre de verser à M. G… une pension de retraite, une rentre viagère d'invalidité et une majoration pour charges de famille calculées conformément aux dispositions de l'article L. 30 ter.

A la suite de votre décision le ministre a émis le 5 mars puis le 19 mars 2012, le nouveau titre de pension de M. G…, le second étant accompagné d'une notice explicative détaillée. L'intéressé a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler ce titre et de condamner l'Etat à réparer divers préjudices qu'il a subis.

Le tribunal administratif, par un jugement du 7 octobre 2015, a condamné l'Etat à verser à M. G… 1 000 euros au titre du préjudice moral subi du fait de la gestion fautive de son dossier. Il a rejeté en revanche ses autres conclusions et notamment celles aux fins d'annulation de son titre de pension. C'est contre ce jugement que M. G… se pourvoit aujourd'hui en cassation.

2. Contrairement à ce qui est d'abord soutenu, le tribunal n'a pas omis de répondre à un moyen qui aurait été tiré de la violation de l'article 13 de la CEDH. En réalité, la page 33 de la requête introductive de M. G… contient un paragraphe qui fait état de la violation d'une douzaine de droits fondamentaux – dont le droit à un recours juridictionnel effectif – sans assortir leur mention d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé.

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.

3. Les autres moyens du pourvoi reviennent en définitive à contester le principe même du plafonnement de la pension et de la rente viagère d'invalidité résultant nouvel article 30 ter du code des pensions. A l'occasion de sa seconde QPC, M. G… s'était attaqué à cette disposition sur le terrain de l'inconstitutionnalité. Ici, il reprend son argumentation sous l'angle de l'inconventionnalité de l'article 30 ter.

3.1. Le tribunal aurait d'abord commis une erreur de droit ou une contradiction de motifs en jugeant que le montant de la pension et de la rente d'invalidité du requérant devait s'apprécier au regard des nouvelles dispositions de l'article L. 30 ter, tout en relevant que le montant des droits s'apprécie à la date à laquelle il est mis fin aux fonctions du pensionné.

Toutefois le tribunal n'a fait sur ce point que reprendre les motifs de votre décision du 13 juin 2012. En effet, le III de l'article 163 de la loi de finances pour 2012 a prévu que le nouvel article L. 30 ter serait applicable aux instances en cours à la date de la décision du Conseil constitutionnel. Le moyen revient donc à contester le caractère rétroactif de la loi de 2011, prévu par la décision du Conseil constitutionnel. Il sera donc écarté.

3.2. Le tribunal aurait ensuite commis une erreur de droit, insuffisamment motivé sa décision et inexactement qualifié ou dénaturés les faits, en écartant le moyen tiré de ce que le plafonnement prévu par l'article L. 30 ter portait atteinte aux biens et au droit de propriété de M. G…, protégés par l'article 1er du premier protocole additionnel de la CEDH.

Le tribunal ne pouvait en effet, selon le requérant, se borner à considérer que les créances que constituaient sa pension et sa rente d'invalidité étaient nées à une date où l'article L. 30 ter leur était applicable – et que leur montant total était donc de ce fait plafonné *ab initio*.

Il ne fait toutefois aucun doute que, les nouvelles dispositions étant rétroactives, le tribunal devait s'y référer pour déterminer le montant de la créance sur l'Etat détenue par M. G…. Ses droits patrimoniaux n'ont donc pas été réduits par l'application de l'article L. 30 ter : leur montant résulte de l'application de la législation en vigueur et notamment de la règle du plafonnement. Comme le soulignait notre collègue Claire Legras dans ses conclusions sur votre décision du 13 juin 2012 : *« la règle du plafonnement étant inhérente au mode de calcul de la rente, les intéressés ne peuvent se prévaloir d'une créance préexistante portant sur la partie écrêtée ».*

Le moyen n'est donc fondé en aucune de ses branches.

3.3. M. G… soutient ensuite que le tribunal a commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de ce que l'intervention rétroactive du législateur aurait violé son droit à un procès équitable garanti par l'article 6§1 de la CEDH.

Vous avez jugé par votre décision CE, Ass., 27 mai 2005, *P*..., n°277975, A, que pour être compatible avec les stipulations de l'article 6§1, l'intervention rétroactive du législateur en vue de modifier les règles applicables aux procès en cours doit reposer sur d'impérieux motifs d'intérêt général.

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.

En l'espèce, le tribunal administratif a bien appliqué ce critère et il a considéré à juste titre que constituait un tel motif la circonstance que législateur n'avait fait qu'appliquer la décision du Conseil Constitutionnel, dont le considérant 7 précisait *« qu'afin de préserver l'effet utile de la présente décision à la solution des instances actuellement en cours, il appartient (...) au législateur de prévoir une application des nouvelles dispositions à ces instances en cours à la date de la présente décision. »*.

C'est d'ailleurs ce que relevait votre propre décision du 13 juin 2012, même s'il est vrai que vous vous étiez alors prononcés dans le cadre de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité et non sur dans celui d'un contrôle de conventionnalité avec l'article 6§1.

Le moyen devrait donc être écarté en tout état de cause.

Il nous semble de surcroît inopérant, dès lors que le caractère rétroactif de l'intervention du législateur résulte directement de la décision du Conseil constitutionnel, laquelle s'impose aux pouvoirs publics en application de l'article 62 de la Constitution.

3.4. Les deux moyens suivants font appel à la combinaison des articles 14 de la CEDH et 1er du premier protocole additionnel à cette convention.

. Le tribunal aurait tout d'abord insuffisamment motivé son jugement et commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de ce que l'article L. 30 ter instaure une différence de traitement entre pensionnés valides et invalides, incompatible avec ces stipulations.

Nous croyons comprendre que la discrimination alléguée résiderait en ceci : du fait du plafonnement, le pensionné invalide ne pourra jamais toucher plus que son traitement au moment de l'accident qui a écourté sa carrière, alors que le pensionné qui a pu effectuer une carrière complète pourra percevoir un revenu à la hauteur d'un traitement plus important.

Le tribunal a donc suffisamment motivé son jugement et n'a commis aucune erreur de droit en considérant à juste titre que les fonctionnaires valides et invalides ne sont pas placés dans des situations analogues, de sorte que la différence de traitement alléguée n'institue aucun traitement discriminatoire.

. Le second moyen est tiré de ce que le tribunal aurait insuffisamment motivé son jugement et commis une nouvelle erreur de droit en écartant le grief tiré de ce que le plafonnement de l'article L. 30 ter instaure une discrimination entre pensionnés invalides.

Cette nouvelle discrimination alléguée consisterait en ceci. La rente d'invalidité est calculée, en application de l'article L. 28 du code des pensions, en rapportant le montant du traitement de base au pourcentage d'invalidité – qui est de 95% dans le cas de M. G…. Il en résulte d'une part qu'à traitement égal au moment de la constatation de l'invalidité, les pensionnés dont le taux d'invalidité – et donc la rente – sont plus élevés subiront un écrêtement plus important que ceux dont le taux d'invalidité est moindre. Il en résulte d'autre part que le plafond des fonctionnaires invalides dont l'accident est survenu plus tôt dans la carrière sera plus faible que celui des fonctionnaires qui auront effectué davantage de services.

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.

Toutefois, ce moyen qui se borne en réalité à tenter d'établir l'existence d'une discrimination, n'est pas dirigé contre les motifs du jugement. Le tribunal a en effet jugé au point 7 de son jugement que *« la fixation d'un plafond identique, quels que soient la durée de services et le taux d'invalidité n'est pas discriminatoire, dès lors que le but est d'indemniser les seuls préjudices ayant un caractère patrimonial »*.

Quant à la circonstance que le tribunal a considéré, au même point de son jugement, que le taux d'invalidité joue *« plus ou moins selon la durée de services antérieure »*, elle ne saurait caractériser une insuffisance de motivation.

3.5. Avec les trois derniers moyens nous quittons le terrain de l'inconventionnalité.

. Il est soutenu que le tribunal aurait commis une double erreur de droit en jugeant que le requérant n'établissait pas la date à laquelle l'administration avait réceptionné sa demande à l'origine de l'instance en cours. Mais l'argumentation développée à l'appui de ce moyen est sans rapport avec une erreur de droit.

. Le tribunal aurait ensuite dénaturé les pièces du dossier en relevant que M. G… avait lui-même sollicité l'application des dispositions de l'article L. 30 ter. Toutefois le requérant a bien écrit le 17 janvier 2012 au service des pensions : *« il vous appartient conformément aux dispositions instituées par le 3e paragraphe de l'article L. 30 ter de calculer cette régularisation rétroactive »*.

. Enfin, le tribunal aurait dénaturé les pièces du dossier en considérant que l'administration avait établi cinq titres de pension au lieu de six. Le requérant se fonde sur le fait que le ministre, dans son mémoire en défense de première instance, fait référence à un titre en date du 13 février 2012. Toutefois, ce titre n'a jamais été produit au dossier. Par ailleurs, le tribunal a relevé plus précisément que le ministre *« a délivré à M. G… cinq titres de pensions et a ainsi révisé à cinq reprises le montant de sa pension »*. Or, cinq révisions supposent un total de six titres de pensions. Il y a donc un petit flottement dans la motivation du jugement, qui reflète en définitive un dossier lui-même confus sur ce point. Pour autant, il n'y a pas matière à constater une dénaturation.

3.6. L'évocation d'un moyen relatif à la responsabilité de l'Etat du fait de l'inconventionnalité de la loi n'est assortie d'aucune argumentation permettant d'en apprécier le bien-fondé.

PCMNC au rejet du pourvoi.

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.