

**N° 430769**

**Ministre des armées c/ M. V...**

**7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 29 juin 2020**

**Lecture du 10 juillet 2020**

## Conclusions

Mme Mireille LE CORRE, rapporteure publique

L'administration peut-elle opposer une tardiveté, sur le fondement de votre jurisprudence Czabaj, à une requête tendant à la contestation du montant de sommes figurant sur le bulletin de paie d'un agent public ?

1.M. Roland V... a été nommé, en 2009, conservateur des hypothèques de 2<sup>ème</sup> catégorie et affecté au bureau des hypothèques de Toulouse 2 jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2013, date à laquelle son grade a été supprimé. Il a ensuite été détaché dans le grade d'administrateur général des finances publiques puis a été admis à faire valoir ses droits à la retraite.

En 2014, M. V... a présenté une réclamation à l'administration, tendant d'une part, au paiement d'une somme d'environ 20 000 euros qui figurait au 31 décembre 2012 dans la comptabilité du service de publicité foncière de Toulouse 2, d'autre part, à la correction d'erreurs entachant le calcul de ses salaires au titre des années 2010 à 2012. Le directeur régional des finances publiques n'a pas répondu à cette demande.

M. V... a alors saisi le tribunal administratif de Toulouse, qui a rejeté ses conclusions tendant à la condamnation de l'Etat à lui payer une somme de 20 000 euros, mais a condamné l'Etat à lui verser la somme correspondant à la différence entre les salaires *demi-nets* qu'il aurait dû percevoir de 2010 à 2012 et les salaires *demi-nets* qu'il a effectivement perçus au cours de ces années.

Le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics ont fait appel de ce jugement. La cour administrative d'appel de Bordeaux a notamment rejeté leur appel en tant qu'il emporte condamnation de l'Etat.

Les ministres se pourvoient en cassation. Leur moyen le plus substantiel porte sur la tardiveté de la demande de M. V.... Celui-ci a adressé sa réclamation à l'administration le 2 septembre 2014, soit plus de 20 mois après le versement de son dernier salaire de décembre 2012 en sa qualité de conservateur des hypothèques.

La cour a relevé que « dès lors que la requête de M. V... devant le tribunal administratif tendant à la contestation des rémunérations qui lui avaient été versées était une requête purement indemnitaire et que les fiches de paie de M. V... ne sauraient être regardées comme ayant le caractère de décisions et donc comme constituant des décisions à objet pécuniaire, M. V... n'était pas soumis, pour la présentation de sa requête indemnitaire contre l'Etat, au respect du délai d'un an posé par le Conseil d'Etat dans l'arrêt (...) Czabaj ».

2. Par votre décision d'Assemblée Czabaj (13 juillet 2016, n° 387763, au Recueil), vous avez retenu que le principe de sécurité juridique faisait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance.

En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. Et « en règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant », ce délai ne saurait excéder un an.

Cette jurisprudence s'applique aux recours en annulation contre des décisions expresses à objet purement pécuniaire (9 mars 2018, *Communauté de communes du pays roussillonnais*, n° 405355, aux Tables).

Ainsi que le soulignait Vincent Daumas dans ses conclusions sur cette décision, il s'agissait de concilier votre décision Czabaj avec votre jurisprudence Lafon, qui empêche de contourner la voie de l'excès de pouvoir et ses règles de forclusion par la voie indemnitaire lorsque l'objet recherché est identique.

En application de la décision de Section *Lafon* (Section, 2 mai 1959, *Ministre des finances c/ Sieur Lafon*, n° 44419, au Recueil p. 282), est, en effet, jugée irrecevable toute demande indemnitaire fondée sur l'illégalité d'une décision à objet purement pécuniaire devenue définitive. La logique de l'excès de pouvoir aspire en quelque sorte celle de la prescription. Initiée en matière de pension, vous avez étendu cette jurisprudence à d'autres aspects du contentieux de la fonction publique. Ainsi, vous avez jugé dans le cas d'un ordre de reversement qui n'avait pas été attaqué dans les délais, que le recours contre le refus opposé à la demande indemnitaire uniquement fondée sur l'illégalité de l'ordre de reversement était irrecevable (13 juillet 1966, *G...*, n° 64117, au Recueil).

L'application de Czabaj a toutefois été bien circonscrite au caractère expresse de ces décisions à objet purement pécuniaire. Et d'ailleurs, c'est une limitation « au carré » car la notion de décision à objet purement pécuniaire est elle-même entendue strictement, en particulier dans le champ de la fonction publique. Même si un grand nombre de décisions a des effets pécuniaires sur les agents, il est plus rare que leur objet soit purement pécuniaire. Ainsi, pour ne citer que quelques exemples, une prime liée à la reconnaissance de la valeur de l'agent n'est pas une décision purement pécuniaire (25 septembre 1987, *Ministre chargé des postes et*

télécommunications c/ Mlle X..., n° 48223, aux Tables sur ce point).<sup>1</sup> Par ailleurs, si l'attribution des chevrons, qui ont pour seul objet de déterminer le traitement et reste sans relation avec l'avancement, a un objet purement pécuniaire, tel n'est pas le cas des avancements d'échelon (20 octobre 1980, R..., n°06506, au Recueil)<sup>2</sup>.

Par ailleurs, vous avez étendu l'application de Czabaj aux recours contre des décisions implicites de rejet, à la condition qu'elles fassent suite à une demande et qu'il soit établi que le demandeur a eu connaissance de la décision. Vous avez précisé que la preuve d'une telle connaissance ne saurait résulter du seul écoulement du temps depuis la présentation de la demande, mais peut résulter de ce qu'il est établi que l'intéressé a été clairement informé des conditions de naissance d'une décision implicite lors de la présentation de sa demande, ou que la décision a ensuite été expressément rejetée (18 mars 2019, M. Jounda N..., n° 417270, au Recueil).

S'agissant de la voie indemnitaire, vous avez, en revanche, tranché dans le sens de la non-extension de votre jurisprudence Czabaj, avec votre décision *Centre hospitalier de Vichy* (17 juin 2019, n° 413097, au Recueil).

Vous avez en effet retenu que si les recours tendant à la mise en jeu de la responsabilité d'une personne publique devaient être précédés d'une réclamation auprès de l'administration, ils ne tendent pas à l'annulation ou à la réformation de la décision rejetant tout ou partie de cette réclamation, mais à la condamnation de la personne publique à réparer les préjudices qui lui sont imputés. Vous avez, en conséquence, estimé que la prise en compte de la sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause indéfiniment des situations consolidées par l'effet du temps, était alors assurée par les règles de prescription prévues par la loi du 31 décembre 1968 (*ou, en ce qui concerne les dommages corporels, par l'article L. 1142-28 du code de la santé publique*).

Le terme de « litige indemnitaire » doit, à cet égard, être précisé : au sens strict, il vise les recours tendant à la réparation d'un préjudice né de l'engagement de la responsabilité d'une personne publique, mais il est aussi utilisé, plus largement, pour qualifier les recours visant au reversement de sommes dues.

La jurisprudence CH de Vichy a exclu expressément l'application de Czabaj pour les recours indemnitaires « au sens strict », tendant à la mise en jeu de la responsabilité d'une personne publique. Dans ses conclusions sur cette décision, Cécile Barrois de Sarigny indique bien qu'elle entend ici le contentieux des actions indemnitaires en ce sens.

La question de son extension aux actions indemnitaires tendant au seul reversement de sommes dues, en l'absence de décisions expresses ou du fait de l'illégalité d'une décision

<sup>1</sup> En revanche, une allocation au caractère automatique a des effets purement pécuniaires (4 février 1981, Medjebour, n°10732, aux Tables, conclusions Pdt Genevois).

<sup>2</sup> Votre décision de Section Mme Soulier de 2002 (6 novembre 2002, p. 369) a tracé des lignes nouvelles mais dans le cas d'un paiement indu à un agent et non d'un prélèvement indu constitutif d'une créance, qui seul nous intéresse ici s'agissant de la prescription quadriennale.

implicite à objet pécuniaire, n'appelle ainsi pas nécessairement la même réponse, même s'il semble pertinent de s'en inspirer. Du moins, ne l'avez-vous pas encore tranchée.

Autrement dit, ce qui est certain c'est que Czabaj s'applique au reversement de sommes « version Lafon », c'est-à-dire en présence de décisions expresses à objet purement pécuniaire, mais ne s'applique pas à l'action indemnitaire entendue comme tendant à la réparation d'un préjudice. Entre les deux - une demande de reversement de sommes dues - faut-il faire application de Czabaj ?

3. Pour vous déterminer, il vous faut passer par une étape préalable consistant à identifier si vous êtes ou non en présence d'une décision, le cas échéant implicite ou révélée.

La qualification d'un bulletin de paie, qui nous intéresse ici, ne conduit pas à une réponse simple et unique. Nous dégageons à cet égard trois grandes lignes issues de votre jurisprudence.

Le premier cas est celui d'un bulletin de paie qui ne fait que traduire sous la forme d'une rémunération des règles statutaires déjà connues. Pour un fonctionnaire, le rôle unique du bulletin de paie est informatif puisqu'à la différence du salarié, sa relation de travail naît non pas d'un contrat mais d'une position statutaire et réglementaire. Le bulletin de paie « classique », qui a une vocation seulement informative, ne constitue ainsi pas une décision. En lui-même, il n'est donc pas susceptible de recours en excès de pouvoir.

Ce caractère non décisoire a déjà été reconnu s'agissant notamment d'un état général des services (27 mai 1987, Faure, au Recueil, p. 184). S'agissant d'un bulletin de paie, cette solution nous semble implicitement résulter, dans votre jurisprudence de ce qui est exigé, à l'inverse, pour caractériser une décision faisant grief, au-delà du seul bulletin de paie.

C'est précisément le deuxième cas : celui d'un bulletin de paie susceptible de révéler une décision, dans certaines circonstances. Cette décision révélée par le bulletin de paie est alors logiquement susceptible de recours en excès de pouvoir.

C'est le cas, par exemple, lorsque le bulletin de paie révèle une décision de priver un agent du bénéficiaire de son traitement ou de ses primes pour une certaine période (27 avril 2011, M. Jenkins, n° 335370, au Recueil, fichée sur un autre point). De même, un bulletin de paie faisant apparaître une retenue justifiée par un trop-perçu au titre d'une prime « révèle ainsi l'existence d'une décision de priver l'intéressé de cette prime pour la période considérée » (9 décembre 2011, M. Marcou, n° 337255, au Recueil, fichée sur un autre point).

Cette décision implicite à objet pécuniaire est susceptible de recours en excès de pouvoir. L'agent peut aussi, dès lors qu'elle est implicite, former un recours indemnitaire, auquel s'appliquent les règles de prescription prévues par la loi du 31 décembre 1968.

Le troisième cas concerne la simple erreur sur un bulletin de paie.

Vous avez d'abord jugé, avec l'avis *Fort* (3 mai 2004) que pour l'application des règles sur le retrait des actes administratifs, doit être assimilée à une décision explicite accordant un avantage financier celle qui, sans avoir été formalisée, est révélée par des agissements ultérieurs ayant pour objet d'en assurer l'exécution. Elle peut, par exemple, se manifester par le versement de sommes apparaissant sur un bulletin de paie. Vous avez ensuite précisé que « le versement du traitement d'un fonctionnaire par l'administration, qui doit vérifier le service fait, manifeste, lorsque le traitement est versé en dépit de l'absence de service fait, l'existence d'une décision implicite d'octroi d'un avantage financier créatrice de droits » (12 décembre 2008, *Commune d'Ignaux*, n° 300635, aux Tables).

Toutefois, avec votre décision de Section *Fontenille* (12 octobre 2009, n° 310300, au Recueil, conclusions du Président Boulouis), vous avez retenu que si une décision administrative explicite accordant un avantage financier crée des droits, en revanche une mesure qui se borne à procéder à la liquidation de la créance née d'une décision prise antérieurement n'a pas le caractère d'une décision accordant un avantage financier et constitue une simple erreur de liquidation<sup>3</sup>.

Ainsi que nous l'avons souligné dans nos conclusions sur votre décision de Section *Ministre de l'action et des comptes publics c/ M. Simon* (Section, 1<sup>er</sup> juillet 2019, n° 413995), la symétrie s'applique logiquement : à l'instar d'un paiement indu, un prélèvement indu tenant à une simple erreur de versement ne constitue pas une décision. Si vous reconnaissez parfois des décisions tacites, encore faut-il qu'il y ait une intention d'agir de la part de l'administration ou, au minimum, un agissement. Dans cette affaire Simon, était en cause une omission d'agir de la part de l'administration (omettre de mettre fin à un prélèvement). Ce n'était ni une décision, ni même une décision révélée, compte tenu du cantonnement important de cette notion. Il existe ainsi des actes purement matériels, telle une erreur informatique ou comptable.

Par cette décision, vous avez, par ailleurs, décidé, en matière de pensions comme en matière de traitement, de définir un mécanisme de prescription glissante, pour l'application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1968. Celle-ci a vocation à s'appliquer lorsque le service fait est constaté, parce que c'est à ce moment-là que la créance naît. Le fait générateur se trouve dans une échéance régulière, à savoir le service fait, et par assimilation l'échéance de pension ou le prélèvement indu.

De cette évolution jurisprudentielle, nous retenons ainsi que l'erreur sur un bulletin de paie - notre troisième catégorie - ne constitue pas une décision.

4. En tenant compte de cette tentative de classification pour les litiges correspondant à deux des cas correspondant à l'absence de décision - soit du fait de l'existence du seul bulletin de

---

<sup>3</sup> Vous avez ensuite précisé que la décision de l'administration accordant un avantage financier à un agent public qui, sans avoir été formalisée, est révélée par les circonstances de l'espèce, eu égard notamment à la situation du bénéficiaire et au comportement de l'administration, qui témoignent de ce que le bénéfice de l'avantage ne résulte pas d'une simple erreur de liquidation, est créatrice de droits et ne peut être retirée, sauf dispositions législatives contraires ou demande en ce sens de l'intéressé, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision (25 juin 2012, Office national de la chasse et de la faune sauvage, n° 334544, aux Tables).

paie, soit d'un bulletin comportant une simple erreur, sans décision révélée - nous pensons que la logique de la prescription est mieux à même de s'appliquer que celle de la forclusion - et, partant, de Czabaj - pour plusieurs raisons.

La première répond à un souci de cohérence avec votre jurisprudence. Comme nous l'avons dit, une erreur sur un bulletin de paie n'est pas une décision « tout court », conformément à votre jurisprudence Fontenille, même pas une décision implicite. Nous ne sommes donc assurément pas dans le champ de la jurisprudence Communauté de communes du pays roussillonnais, qui suppose une décision expresse et justifie d'appliquer Czabaj. Si nous ne sommes pas non plus exactement dans celui de la jurisprudence Centre hospitalier de Vichy, pour les raisons que nous avons évoquées, puisque n'est pas ici en jeu la responsabilité d'une personne publique, nous nous en approchons fortement.

La deuxième raison est que la logique de la prescription glissante s'applique parfaitement dans ce cas de figure, en application de votre récente jurisprudence Simon précitée. Chaque échéance de traitement déclenche un nouveau délai pour l'application des règles de prescription.

La troisième raison répond à un souci d'équilibre entre la sécurité juridique pour l'administration et la protection du droit au recours. Il est logique que lorsqu'une décision est portée à la connaissance d'un agent, les effets soient plus sévères qu'en l'absence de décision, car l'agent a été mis à même d'exercer un recours. En termes de sécurité juridique, il est également normal que les décisions administratives ne puissent être contestées indirectement à tout moment, via une demande indemnitaire. Mais lorsqu'aucune décision n'est décelable, l'application des règles de forclusion et de tardiveté – qu'elle soit classique, dans le délai de recours précisé par la notification, ou qu'elle résulte de votre jurisprudence Czabaj – serait excessivement sévère pour le requérant. La sécurité juridique est alors assurée par la voie des règles de prescription issues de la loi du 31 décembre 1968, comme vous l'avez jugé pour les recours indemnitaires au sens strict.

En l'espèce, la cour a relevé que la requête devant le tribunal administratif tendait à la contestation des rémunérations qui avaient été versées au requérant au titre des années 2010 à 2012 et que les fiches de paie ne sauraient être regardées comme ayant le caractère de décisions. Elle en a donc déduit, sans erreur de droit, qu'elle n'était pas soumise au respect du délai d'un an posé par la jurisprudence Czabaj.

6. Les deux autres moyens peuvent être écartés très rapidement.

D'une part, le ministre fait valoir que la cour aurait commis une erreur de droit en faisant application d'un article, au seul motif qu'un arrêté a indiqué que les dispositions de cet article étaient « disjointes ». Mais cette disposition n'a pas fait l'objet d'une abrogation.

D'autre part, le moyen, étonnamment soulevé par le ministre, tiré de la méconnaissance des règles de la comptabilité publique et des règles budgétaires est inopérant, dès lors qu'elles

n'ont pas pour objet de régir la situation des agents publics concernés, qui relèvent des textes relatifs à la rémunération des agents publics.

Par ces motifs, nous concluons :

- au rejet du pourvoi
- à ce qu'une somme de 3 000 euros soit versée par l'Etat à M. V... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.