

N° 436518
M. L...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 24 mars 2021
Lecture du 12 avril 2021

Conclusions

M. Marc PICHON de VENDEUIL, rapporteur public

L'affaire qui vient d'être appelée va vous permettre de vous prononcer sur la **portée de l'obligation d'information périodique des agents publics sur leurs droits à pension**, instaurée par l'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale (CSS).

1. Avant cela, il vous faudra toutefois franchir quelques obstacles procéduraux qui se sont ajoutés à ce dossier dont les prémises remontent à l'année 1990, lorsque M. Thierry L..., ingénieur subdivisionnaire, a été recruté par la commune de Bobigny en tant qu'agent non titulaire, avant d'être titularisé le 1^{er} mars 1994, puis de rejoindre fin 1995 le syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) de Metz, aux droits duquel sont venus la communauté d'agglomération de Metz Métropole (CA2M) puis Metz Métropole.

Nous vous épargnerons à ce stade les divers échanges de courriers qui sont intervenus à ces dates et jusqu'en 2010 entre l'agent, les collectivités employeuses et la CNRACL mais le fait est que sa demande de validation de ses droits à retraite au titre des services effectués en qualité d'agent non titulaire entre 1990 et 1993 ne serait apparemment jamais parvenue à qui de droit...

Ayant de nouveau demandé à la CNRACL, le 21 décembre 2012, de valider les trimestres correspondant à ces années de services, M. L... s'est vu opposer un refus au motif que sa demande était tardive.

Après le rejet d'un recours gracieux, l'intéressé a alors déposé cinq requêtes devant le tribunal administratif de Strasbourg, en vue d'annuler les décisions de la CNRACL et de condamner solidairement, sur le terrain de la responsabilité pour faute, la Caisse des dépôts et consignations et la CA2M à lui verser des indemnités au titre des préjudices qu'il estime avoir subis du fait de l'absence de validation des services en cause.

Par un jugement du 30 mai 2017, le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté ces demandes. M. L... se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 3 octobre 2019 par lequel la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté son appel contre ce jugement.

2. Nous croyons que vous devrez **partiellement casser l'arrêt attaqué**, pour un motif d'ordre public qui a été communiqué aux parties et qui est tiré de ce que, s'agissant d'un litige en matière de pension, le TA statuait en premier et dernier ressort.

A vrai dire, la cour avait elle-même vu la difficulté mais elle a estimé que les conclusions indemnitaires de M. L... relevaient de sa compétence d'appel en se fondant sur l'approche retenue par une décision de votre 1^{ère} chambre jugeant seule du 5 juin 2015, T..., n° 382864, C.

Mais ce faisant, elle a omis que vous avez depuis expressément jugé, par votre décision CE 26 avril 2018, R..., n° 400477, T. pp. 616-800-872-876, qu'il résulte des 7° et 8° de l'article R. 811-1 du code de justice administrative (CJA) que le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort sur les actions indemnitaires relevant d'un litige en matière de pensions, et ce quel que soit le montant des indemnités demandées.

Il est vrai également que vous avez apporté un tempérament à cette décision en jugeant de manière implicite par votre arrêt CE 10 juillet 2019, Mme C..., n° 416754, B, ccl. E. Bokdam-Tognetti, qu'une action indemnitaire engagée par un agent public en raison de renseignements erronés sur ses droits à pension délivrés par sa caisse de retraites ne relève pas des litiges en matière de pensions au sens du 7° de l'article R. 811-1 du code de justice administrative.

Nous vous avouons que cette dernière décision nous laisse quelque peu perplexe car si vous en faisiez une lecture extensive, elle aurait quasi-automatiquement pour effet de refaire basculer bon nombre de litiges en matière de pensions dans le champ du double degré de juridiction – il suffirait pour cela d'invoquer plus ou moins habilement un défaut d'information de la part de sa caisse de retraite à l'appui de conclusions indemnitaires tendant à obtenir réparation du préjudice né d'un refus d'octroi de tel avantage ou telle prestation.

De fait, nous ne la comprenons que, parce que, comme l'indiquait E. Bokdam-Tognetti dans ses conclusions sous cette affaire, il faut distinguer l'hypothèse où l'action indemnitaire tend à obtenir réparation d'un préjudice lié au refus fautif d'un droit, qui ressortit au 7° de l'article R. 811-1 CJA, de celle où l'action indemnitaire est dirigée contre une faute commise en amont de la décision de refus de liquidation.

En ce sens, nous lisons les conclusions de M. L... devant les juges du fond comme

demandant réparation du refus fautif de validation de ses services accomplis en tant qu'agent non-titulaire : si vous nous suivez dans notre analyse de la jurisprudence R...-C..., de telles conclusions ressortissent de la compétence de premier et dernier ressort du tribunal administratif.

Dès lors, il vous faudra **annuler l'arrêt de la CAA de Nancy en tant qu'il s'est prononcé sur l'ensemble des conclusions indemnitaires** de M. L....

3. En revanche, s'agissant des **conclusions en annulation** présentées devant elle, la cour a estimé qu'elles n'étaient pas motivées et qu'elles étaient donc manifestement irrecevables¹, ce qui l'a conduit à les rejeter elle-même nonobstant les règles de répartition des compétences, comme le lui permet l'article R. 351-4 du CJA.

Devant vous, le requérant ne critique pas cette appréciation sur le terrain de la dénaturation mais se borne à soutenir que la cour a commis une erreur de droit en lui opposant ainsi une irrecevabilité que le TA n'avait pas relevée... Mais cette dernière circonstance ne prive nullement le juge d'appel de la faculté de rejeter de telles conclusions comme irrecevables, sans qu'il lui soit nécessaire d'annuler le jugement puisque les premiers juges avaient, pour leur part, rejeté au fond les conclusions en cause.

Vous pourrez donc **rejeter les conclusions du pourvoi dirigées contre cette partie de l'arrêt.**

4. Il vous revient désormais de **statuer en tant que juge de cassation contre le jugement** du TA de Strasbourg du 30 mai 2017, dans la limite de ce qui reste à juger, c'est-à-dire en ce qui concerne les conclusions indemnitaires dirigées respectivement contre Metz Métropole et la Caisse des dépôts et consignations.

4.1. S'agissant d'abord des conclusions dirigées contre Metz Métropole, il est en premier lieu soutenu que le TA a dénaturé les pièces du dossier en estimant qu'il n'était pas établi que la commune de Bobigny avait transmis au SIVOM de l'agglomération messine la demande de validation de services que M. L... avait présentée auprès de son premier employeur.

Au vu de la nature de votre contrôle, vous ne pourrez qu'écarter ce moyen. Il apparaît certes que M. L... a adressé le 12 septembre 1994 au maire de Bobigny une demande de validation des services qu'il avait effectués en tant qu'agent non titulaire, et que le maire a indiqué avoir transmis cette demande le 7 février 1996 au SIVOM de l'agglomération de Metz.

¹ Cf., sur le caractère non régularisable du défaut de production de moyens dans le délai de recours : CE 15 mai 2013, *M. D...*, n° 361823, B

Mais aucune pièce n'attestait devant les premiers juges d'une telle transmission et, en tant que juge de cassation, vous ne pouvez, en tout état de cause, prendre en compte de nouvelles pièces que M. L... produit devant vous pour étayer ses affirmations.

4.2. En deuxième lieu, vous écarterez le moyen tiré de ce que le tribunal administratif aurait commis une erreur de droit en jugeant qu'un agent doit renouveler sa demande de validation de services à chaque fois qu'il change d'employeur, puisqu'aucune mention du jugement attaqué n'affirme cela...

4.3. Le troisième moyen soulève l'intéressante question de la **portée des obligations d'information périodique des agents sur leurs droits à pension**, puisqu'il soutient que le TA a commis une erreur de droit en ne déduisant pas des dispositions de l'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale, de l'article 3 du décret n° 2006-708 du 19 juin 2006 relatif aux modalités et au calendrier de mise en œuvre du droit des assurés à l'information sur leur retraite et de l'article 8 du décret n° 2007-173 du 7 février 2007 relatif à la CNRACL, que la CA2M et la CNRACL avaient l'obligation de lui transmettre régulièrement des informations sur ses droits à pension.

Vous avez certes déjà pris position en la matière pour ce qui concerne les retraités eux-mêmes, en estimant que « *l'administration n'est pas tenue de donner aux retraités une information particulière sur les droits spécifiques qu'ils pourraient éventuellement revendiquer en application des textes législatifs et réglementaires relatifs aux pensions civiles et militaires de retraite* » (CE 21 février 1996, *Augier*, n° 146156, C ; CE 11 septembre 2006, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie-ministre de la défense*, n°s 279814,279849, T. p. 975 sur un autre point).

La jurisprudence de la Cour de cassation sur l'obligation générale d'information des organismes de sécurité sociale va rigoureusement et constamment dans le même sens (Civ. 2^{ème}, 28 novembre 2013, n° 12-24210, Bull. n° 227 ; 19 décembre 2013, n° 12-27467 ; 28 mai 2020, n° 19-13654).

Mais vous n'avez pas eu, à notre connaissance, à vous prononcer pour ce qui concerne les autres assurés sociaux, c'est-à-dire les futurs retraités.

Pourtant, les textes en la matière sont relativement anciens puisqu'une obligation d'information a été instituée par l'article 20 de la loi du 3 janvier 1975, qui prévoyait que : « *Les caisses et services gestionnaires de l'assurance vieillesse sont tenus d'adresser périodiquement, à titre de renseignement, à leurs ressortissants, les informations nécessaires à la vérification de leur situation au regard des régimes dont ils relèvent. La périodicité de cette information devra être, en tout état de cause, de durée inférieure au délai de prescription des créances afférentes aux cotisations sociales.* »

Lors de leur codification en 1985 à l'article L. 161-17 du CSS, ces dispositions ont été complétées par un second alinéa² qui prévoit en sus l'envoi d'un « relevé de (...) compte mentionnant notamment les durées d'assurance ou d'activité prises en compte pour la détermination de[s (...)] droits à pension de retraite ».

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a assez substantiellement remanié cet article en prévoyant deux outils d'information³ :

- d'une part, un « relevé de situation individuelle » que les régimes de retraite et les services des pensions sont tenus d'adresser périodiquement aux assurés, mais toujours « à titre de renseignement » précise la loi ;

- d'autre part, une « estimation indicative globale du montant des pensions de retraite » qui doit être adressée « à partir d'un certain âge et selon une périodicité déterminée par décret ».

Face à cette législation mouvante et vu la durée du litige qui nous occupe, qui s'étend de 1994 à 2008 (date-limite à laquelle M. L... devait présenter sa demande de validation), il faut raisonner en deux temps.

S'agissant du régime antérieur à la loi de 2003, il existait d'abord, comme nous vous l'avons dit, une obligation périodique d'information, prévue au premier alinéa de l'article L. 161-17 CSS. Cette périodicité devait être au plus égale « *au délai de prescription des créances afférentes aux cotisations sociales* » : elle était donc en principe d'au plus 5 ans dans le secteur privé et de 4 ans (prescription quadriennale) pour les personnes publiques.

Mais cette obligation a été privée de portée par une jurisprudence de la Cour de cassation (Soc. 30 janvier 1992, n° 89-19.169) qui a estimé que l'article L. 161-17 du CSS « *ne*

² aux termes duquel : « Sans préjudice des dispositions de l'alinéa précédent, les caisses et services gestionnaires des régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse sont tenus d'adresser à leurs ressortissants, au plus tard avant un âge fixé par décret en Conseil d'Etat, un relevé de leur compte mentionnant notamment les durées d'assurance ou d'activité prises en compte pour la détermination de leurs droits à pension de retraite. »

³ « Toute personne a le droit d'obtenir, dans des conditions précisées par décret, un relevé de sa situation individuelle au regard de l'ensemble des droits qu'elle s'est constitués dans les régimes de retraite légalement obligatoires. / Les régimes de retraite légalement obligatoires et les services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions sont tenus d'adresser périodiquement, à titre de renseignement, un relevé de la situation individuelle de l'assuré au regard de l'ensemble des droits qu'il s'est constitués dans ces régimes. Les conditions d'application du présent alinéa sont définies par décret. / Dans des conditions fixées par décret, à partir d'un certain âge et selon une périodicité déterminée par le décret susmentionné, chaque personne reçoit, d'un des régimes auquel elle est ou a été affiliée, une estimation indicative globale du montant des pensions de retraite auxquelles les durées d'assurance, de services ou les points qu'elle totalise lui donnent droit, à la date à laquelle la liquidation pourra intervenir, eu égard aux dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles en vigueur. (...) ».

met à la charge des caisses qu'une information de ses ressortissants à titre de renseignement, sans prévoir l'individualisation de celle-ci » et qui en a déduit qu'était suffisante une information périodique effectuée « *par voie de presse interne* ».

L'argument de texte est fort puisque les mots : « *à titre de renseignement* », qui figurent expressément dans la loi, relativisent clairement la portée de l'exigence posée par ces dispositions. Nous ne vous proposons donc pas, en cette matière et face à un précédent dont nous ne voyons guère l'utilité de remettre en cause la pertinence – qui plus est de manière désormais très rétroactive, de retenir une solution différente de celle du juge judiciaire.

En second lieu, le requérant, qui est né en 1965, ne fait pas valoir qu'il aurait eu l'âge (qui était de 59 ans en application de l'article R. 161-10 du CSS dans sa version issue de l'article 1^{er} du décret du 17 décembre 1985) auquel la CNRACL aurait dû lui faire parvenir un « *relevé de compte* » en application du second alinéa de l'article L. 161-17 dans sa version antérieure à la loi de 2003.

S'agissant du régime issu de la loi du 21 août 2003, nous ne pouvons qu'observer que l'article 3 du décret du 19 juin 2006, qui institue, à compter du 1^{er} juillet 2007, un calendrier progressif d'envoi du « *relevé de situation individuelle* » et de l'« *estimation indicative globale* » en fonction de l'âge atteint par les bénéficiaires pour une année donnée, n'impliquait pas de tels envois au requérant compte tenu de sa propre date de naissance.

Enfin, les dispositions de l'article 8 du décret du 7 février 2007, qui sont également invoquées par le demandeur, portent sur les obligations de transmission d'informations des employeurs publics à la CNRACL et non aux agents eux-mêmes. L'argumentation de M. L... sur ce point est donc inopérante puisque ces dispositions n'instituent pas d'obligation d'information à son profit.

Dans ces conditions, vous pourrez juger que c'est sans commettre d'erreur de droit que le tribunal administratif a jugé que les diverses dispositions que nous venons de citer n'imposaient pas de transmettre à M. L... des informations individuelles périodiques sur ses droits à pension de retraite.

5. Enfin, s'agissant des conclusions dirigées contre la CDC, vous pourrez réitérer *mutatis mutandis* le raisonnement que nous venons de vous exposer pour ce qui concerne les obligations à la charge de la CNRACL et écarter le moyen d'erreur de droit tiré de ce qu'elle aurait été tenue de transmettre au requérant, avant le 31 décembre 2008, une information individuelle concernant les droits qu'il s'était constitué dans les différents régimes de retraite.

6. Vous rejetterez donc le pourvoi dirigé contre le jugement du 30 mai 2017 du tribunal

administratif de Strasbourg en tant qu'il a statué sur les conclusions indemnitaires dirigées contre Metz Métropole et la Caisse des dépôts et consignations.

Enfin, dans les circonstances de l'espèce, nous vous invitons à ne pas faire droit aux conclusions présentées tant par la Caisse des dépôts et consignations que par Metz Métropole au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.