

N° 438907

M. G...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 9 avril 2021

Lecture du 27 avril 2021

Conclusions

Mme Mireille LE CORRE, rapporteure publique

Le pourvoi qui vient d'être appelé vous permettra de poursuivre la construction jurisprudentielle de la notion de décision à objet purement pécuniaire, ainsi que de ses effets sur les règles de forclusion ou de prescription applicables.

1. M. G... a été engagé par la chambre de commerce et d'industrie d'Ajaccio et de la Corse-du-Sud à compter du 1^{er} février 1997 en qualité d'enseignant par un contrat renouvelé jusqu'au 31 juillet 1998, puis en qualité d'assistant de la direction de l'institut consulaire de formation par un contrat expirant le 31 août 1998. Il a ensuite été recruté en qualité d'animateur de stage informatique stagiaire, à compter du 1^{er} septembre 1998, avant d'être titularisé à compter du 1^{er} septembre 1999.

Compte tenu de ce parcours, M. G... a souhaité voir prendre en compte son ancienneté à partir du 1^{er} février 1997 – son premier contrat – et non du 1^{er} septembre 1998 – et il a saisi en ce sens, en décembre 2014, le président de la CCI d'Ajaccio et de la Corse-du-Sud d'une demande tendant à la régularisation de sa date d'embauche et au versement d'une indemnité.

Cette demande a donné lieu à une décision implicite de rejet. M. G... a alors saisi le TA de Bastia, qui a rejeté sa demande d'annulation de cette décision et la CAA de Marseille a rejeté son appel, par l'arrêt attaqué devant vous.

2. Précisons rapidement que la cour administrative d'appel était bien compétente, car si la demande portait sur une somme inférieure à 10 000 euros, elle tendait seulement au versement d'éléments de rémunération, sans chercher la réparation d'un préjudice distinct du préjudice matériel objet de cette demande pécuniaire et elle ne constituait donc pas une action indemnitaire au sens du 8° de l'article R. 811-1 du CJA (10 mars 2020, T..., n° 435889, aux Tables).

3. La cour a estimé que la demande était irrecevable au motif que, portant sur une décision purement pécuniaire, elle aurait dû être formée dans un délai raisonnable au sens de votre décision Czabaj.

4. Comme vous le savez, votre jurisprudence Lafon – faisant suite à la jurisprudence Lafage - empêche de contourner, par le truchement de la voie indemnitaire, celle de l'excès de pouvoir et ses règles de forclusion, 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.

A l'inverse, lorsqu'une décision n'a pas un objet purement pécuniaire, le recours indemnitaire reste ouvert, et ce, par conséquent, après l'expiration du délai de deux mois et en réalité indépendamment de ce délai (Section, 14 octobre 1960, *Laplace*, n° 46386, au Recueil).

En conséquence de cette distinction fondamentale, les décisions expresses à objet purement pécuniaire se voient logiquement appliquer l'ensemble du régime des règles de forclusion incluant, par conséquence, celles issues de votre jurisprudence Czabaj (9 mars 2018, Communauté de communes du pays roussillonnais, n° 405355, aux Tables, conclusions Vincent Daumas).

En revanche, et tout aussi logiquement, s'agissant de la voie indemnitaire, vous avez 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, conclusions Cécile Barrois de Sarigny), s'agissant des recours indemnitaires « au sens strict », tendant à la mise en jeu de la responsabilité d'une personne publique.

En ce qui concerne les actions tendant seulement au reversement de sommes dues (et non à la réparation d'un préjudice plus largement), en l'absence de décision, vous avez aussi privilégié une logique de prescription et non de forclusion. Plus précisément, vous avez jugé, avec la décision Ministre de l'économie et des finances et Ministre de l'action et des comptes publics c/ M. Veillepeau (10 juillet 2020, n° 430769, aux Tables, à nos conclusions), que le bulletin de paie d'un agent public ne revêt pas, en lui-même, le caractère d'une décision et il en va ainsi alors même qu'il comporterait une simple erreur, qu'il s'agisse d'une erreur de liquidation ou de versement. Dans ce cas, une demande tendant au versement des sommes impayées constitue la réclamation d'une créance de rémunération détenue par un agent public sur une personne publique, soumise comme telle aux règles de prescription prévues par la loi du 31 décembre 1968. Et en conséquence, la règle de forclusion issue de votre jurisprudence Czabaj n'est alors pas applicable.

5. Le travail de qualification qu'il vous appartient de réaliser et dont découlent ensuite assez naturellement les règles pertinentes applicables est ainsi celui de la qualification de la décision en cause : revêt-elle ou non un objet purement pécuniaire ?

La formulation même de notre questionnaire est une invitation à ce que vous reteniez, en la matière, en cassation, un contrôle de qualification juridique, comme vous le faites déjà s'agissant de la qualification de décision faisant grief (29 mars 2000, Isas, n° 199545, aux

Tables sur ce point), au regard de l'analyse requise, qui n'est pas purement factuelle, et de ses effets sur le régime juridique applicable.

Dans ses conclusions sur la décision de Section Gacon (5 janvier 1966, n° 59962, au Recueil), le président Braibant invitait, pour pouvoir caractériser une telle décision, à vérifier l'équivalence des résultats entre recours en excès de pouvoir et recours indemnitaire. Autrement dit, si les effets sont identiques, la décision aura très probablement un objet purement pécuniaire.

Cette appréciation se distingue de celle que vous portez pour déterminer si une décision a ou non un objet purement pécuniaire, non pas pour faire application des jurisprudences précitées, mais pour apprécier son caractère créateur de droits (nous pensons à la jurisprudence Soulier et ses suites, en application de laquelle une décision accordant un avantage financier à un agent public est créatrice de droits).

Pour l'application de la jurisprudence Lafon, la notion de décision à objet purement pécuniaire fait l'objet d'une acception jurisprudentielle stricte, 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 GU..., n° 48223, aux Tables sur ce point).¹ 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)².

A l'inverse, revêtent un caractère purement pécuniaire, pour l'application de la jurisprudence Lafon, une décision plaçant un fonctionnaire en congé sans traitement (8 janvier 1954, Sieur Lefebvre, n° 9262, p. 17), une décision refusant de faire bénéficier un agent d'une augmentation de traitement (Section, 20 mai 1966, Sieur Meunier, n° 58839, p. 343), une décision de liquidation de la pension de retraite d'un agent (11 juin 1980, Mme B..., n° 10659, inédite au Recueil).

6. Qu'en est-il en l'espèce ?

Quelle est tout d'abord véritablement la décision retenant la date d'ancienneté du 1^{er} septembre 1998 :

- est-ce une décision révélée par le bulletin de paye, en 2005, comme l'a estimé la cour ?

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

² 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.

- ou est-ce la décision implicite de rejet de la demande du requérant de voir son ancienneté prise en compte à compter d'une date antérieure, intervenue en 2014 ?

Il nous semble qu'il faut nécessairement tenir compte de la première décision, car retenir l'inverse reviendrait à estimer qu'aucune décision révélée n'a été prise avant 2014. La décision implicite de rejet de 2014 nous semble en réalité devoir être interprétée comme seulement confirmative.

En tout état de cause, la question de droit est assez pure : une décision relative à la date de reprise d'ancienneté d'un agent de CCI est-elle une décision purement pécuniaire ?

Une telle décision revêt plusieurs conséquences en termes de rémunération :

- sur le traitement lui-même
- et sur l'ouverture de droits ultérieurs à certaines primes.

Ce dernier aspect pourrait néanmoins conserver à la décision un objet purement pécuniaire. Mais tel n'est pas le cas pour d'autres facettes de celle-ci. En effet, en application des dispositions applicables aux agents des CCI, plusieurs éléments dépendent de l'ancienneté prise en compte³ :

- certains droits à congé⁴ (congés pays supplémentaires, congé individuel de formation, congé sabbatique, congé pour reprise d'une entreprise)
- la forme de l'entretien professionnel⁵ (les agents ayant plus de dix ans d'ancienneté bénéficiant d'un accompagnement différent)
- voire la modulation du délai de préavis en cas de licenciement (article 48-7 du statut) – même si ce point ne semble applicable qu'aux contractuels, ce que M. G... n'était plus à la date de la décision litigieuse.

Précisons que vous n'avez pas ici à trancher le point de savoir si la décision litigieuse a retenu ou non la « bonne » ancienneté en l'espèce, mais seulement de savoir si, quelle que soit l'ancienneté retenue, elle a un objet autre que pécuniaire.

La CCI soutient devant vous que ces conséquences sont des « effets secondaires, distincts de l'objet de cette décision ». C'est exact dans le sens où ils n'interviennent pas simultanément. Mais ce n'est pas, selon nous, le critère pertinent : ce qui vous importe, c'est de savoir si l'unique objet est pécuniaire, ou s'il emporte nécessairement ou même potentiellement d'autres conséquences qui sont d'une autre nature.

C'est en cela très différent d'une décision consistant, en fin de carrière, à valider les services d'un contractuel dans le cadre du processus de liquidation de la retraite (10 juillet 2017, Lopez, n° 389288, conclusions V. Daumas), qui n'a alors qu'un effet pécuniaire.

³ Arrêté du 25 juillet 1997 relatif au statut du personnel de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, des chambres régionales de commerce et d'industrie et des groupements interconsulaires

⁴ article 5.2 de l'accord-cadre relatif à la formation professionnelle continue, articles 1^{ers} des annexes 1 et 2 à l'article 28

⁵ article 6 de l'annexe 3 à l'article 6

Les effets de la décision de reprise d'ancienneté, en termes de reconstitution de carrière et de droits attachés à cette ancienneté, empêchent, selon nous, de procéder à une assimilation parfaite des effets possibles d'un recours en excès de pouvoir et d'un recours indemnitaire. Ce n'est donc pas une décision purement pécuniaire.

La cour a donc inexactement qualifié la décision litigieuse, et son arrêt doit être annulé.

Vous ne pourrez pas faire droit à la demande de substitution de motifs qui suppose une appréciation factuelle.

Vous pourriez envisager de régler l'affaire au fond si la créance était à l'évidence prescrite, afin de ne pas renvoyer inutilement l'affaire. Mais nous ne pensons pas que tel soit le cas, du moins pas assurément.

Au regard des règles de prescription retracées récemment dans votre jurisprudence de Section Ministre de l'action et des comptes publics c/ M. Simon (1^{er} juillet 2019, n° 413995, au Recueil, à nos conclusions), il convient d'abord de savoir si vous devez faire application d'une prescription partant d'un point ponctuel ou d'une prescription glissante, à chaque échéance de traitement ou de pension.

Cette ligne de partage, éclairée par les conclusions du Président Stahl sur la décision X... (Section, 6 novembre 2002, X..., n° 227147), tient à l'existence de deux grandes catégories de créances :

- soit la créance vient d'une réglementation générale illégale ou appliquée illégalement : le fait générateur est alors le service fait par le fonctionnaire et non l'illégalité de la réglementation
- soit la créance provient d'une décision individuelle illégale.

En l'espèce, bien que l'erreur ait été reconduite sur les différents bulletins de paye, nous sommes en présence d'une décision individuelle, étant précisé que nous ne sommes ni dans le cas d'une omission de l'administration, qui aurait conduit, à l'instar de votre décision Simon, à retenir une prescription glissante en l'absence de véritable décision, ni dans celui d'un retard de l'administration rendant l'existence même du préjudice incertaine et conduisant alors à faire application de la veine jurisprudentielle Bernard-Nignan⁶.

Doit donc s'appliquer une logique de prescription partant d'une date unique, celle de la décision individuelle, qui est en l'espèce une décision certes révélée mais pas pour autant implicite puisqu'elle est révélée par une mention explicite sur le bulletin de paye. Encore faut-il qu'elle ait été valablement notifiée. Comme le souligne Gilles Le Chatelier dans ses conclusions sur la décision Gonon⁷, « le régime très formaliste de la prescription quadriennale

⁶ 29 juillet 2002, M. Bernard, aux Tables, n° 225444, conclusions contraires de la présidente de Silva ; 7 octobre 2015, Mme Nignan, aux Tables, n° 381627, conclusions de la présidente Violettes

s'accommode mal du caractère nécessairement empirique de l'application de la théorie de la connaissance acquise ».

Vous avez apporté une précision en évoquant une décision « valablement » notifiée et non « régulièrement » notifiée (Section, Commune de Scionzier, 5 décembre 2014, n° 359769, au Recueil ; confirmée y compris après Czabaj : 5 février 2018, Reverdy, n° 401325, aux Tables). Ce changement de termes tient à l'idée suivante : la circonstance que cette notification n'ait pas été accompagnée de la mention des voies et délais de recours fait obstacle à ce que le délai de recours contentieux puisse être opposé à une demande tendant à l'annulation de la décision en cause, mais est sans incidence pour l'application de la loi de 1968.

En l'espèce, la décision litigieuse de 2005 ne nous semble pas avoir été « valablement notifiée ». M. G... en a seulement eu connaissance via le bulletin de paye, ce qui ne nous ne semble pas suffisamment certain pour faire courir le délai de prescription, une connaissance valable se distinguant dans ses effets d'une connaissance dite acquise.

Disant cela, nous avons conscience qu'une créance résultant d'une décision non purement pécuniaire, révélée par un bulletin de paye, sera sans doute rarement considérée comme valablement notifiée, empêchant ainsi de faire courir la prescription. Mais ceci nous semble résulter de la logique d'ensemble des règles de prescription qui supposent une telle rigueur dans leur déclenchement. Surtout, les cas nous semblent assez limités car, hormis le champ des CCI, une décision relative à l'ancienneté relève en général d'un arrêté ad hoc pour les agents publics.

Il nous semble donc que la créance n'est pas prescrite – du moins nous n'avons pas d'éléments certains sur une notification valable - et c'est pourquoi nous vous proposons de renvoyer l'affaire aux juges du fond, qui pourront désormais apprécier la prescription au regard des règles pertinentes et, le cas échéant, si la créance est, comme nous le pensons, non prescrite, analyser le recours indemnitaire de M. G....

Par ces motifs, nous concluons :

- A l'annulation de l'arrêt attaqué
- Au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Marseille
- A ce que la CCI de Corse verse à M. G... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet des conclusions présentées au même titre par la CCI de la Corse et la CCI d'Ajaccio et de la Corse-du-Sud.

⁷ 31 janvier 2000, Gonon, n° 191800, aux Tables