

N° 466254
M. G... (QPC)

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 19 septembre 2022
Lecture du 4 octobre 2022

CONCLUSIONS

M. Marc PICHON de VENDEUIL, Rapporteur public

La présente affaire va vous démontrer que les préfets ne sont pas à l’abri des problèmes de retraite mais que le droit des pensions s’applique à eux comme aux autres, dans toute sa sévérité procédurale.

1. Le requérant, M. Alain G..., a effectué la majeure partie de sa carrière dans la police nationale, où il a occupé les plus hautes fonctions et en particulier, de 2005 à 2011, des emplois de directeur des services actifs de police de la préfecture de police¹, avant d’être nommé préfet, grade dans lequel il a été titularisé. Admis à la retraite le 1^{er} octobre 2018, sa pension a été liquidée sans que soit prise en compte l’indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) qu’il avait perçue dans ses précédentes fonctions.

Or, vous avez jugé, quelques temps plus tard, que cette indemnité, qui équivaut à un supplément indiciaire de 26 à 28% du traitement indiciaire brut et est soumise à retenue pour pension, doit être intégrée dans le calcul de la pension quand bien même le fonctionnaire relèverait d’un corps différent de celui auquel il

¹ Il s’agit d’emplois fonctionnels pourvus par la voie du détachement – cf. décret n°79-63 du 23 janvier 1979 relatif aux emplois de directeur des services actifs de police de la préfecture de police

appartenait au moment où il a exercé les fonctions de directeur des services actifs, sous réserve que l'intéressé en ait fait la demande et qu'il se soit acquitté des cotisations correspondantes (CE 2 mars 2020, *M. W...*, n° 414047, C).

Ravi de cette avancée jurisprudentielle, M. G... a alors demandé la révision de sa propre pension pour en bénéficier. L'administration lui a toutefois opposé l'expiration du délai d'un an à compter de la liquidation de la pension en cas d'erreur de droit, prévu par l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR).

Un tel refus est conforme à votre jurisprudence, puisque vous avez jugé qu'une évolution de la jurisprudence ne rouvre pas le délai de révision de la pension (CE 19 mai 2004, *S...*, n° 253425, T. p. 622-789-803).

Sans désespérer, M. G... a saisi le TA de Paris devant lequel il a soulevé une QPC dirigée contre l'article L. 55 du CPCMR mais les premiers juges ont refusé de vous la transmettre.

M. G... se pourvoit en cassation contre cette décision rendue en premier et dernier ressort s'agissant d'un litige en matière de pensions (7° de l'art. R. 811-7 CJA). Toutefois, plutôt que de contester à cette occasion le refus de transmission de la QPC sur le fondement de l'article R.* 771-16 du CJA, il a préféré présenter une nouvelle QPC dirigée contre le même article.

Vous admettez certes une telle possibilité mais en en restreignant les effets puisque, par votre décision CE 1^{er} février 2012, *Région Centre*, n° 351795, T. p. 957, vous avez jugé que le requérant ne peut alors, dans cette configuration, que présenter des **moyens nouveaux** à l'appui de sa nouvelle QPC.

Nous en déduisons que vous devrez écarter comme irrecevables les griefs qui ont déjà été soulevés devant le tribunal administratif.

Dans cette logique, seul semble devoir subsister à nos yeux le grief tiré de ce que les dispositions de l'article L. 55 méconnaissent le principe d'égalité devant la justice.

Il est vrai qu'était déjà soulevé devant le TA un grief tiré de la violation du « principe constitutionnel d'égalité » avec des arguments très similaires. Par ailleurs, lorsque le Conseil constitutionnel a consacré le principe d'égalité devant la justice au rang de principe à valeur constitutionnelle (PVC), c'est en jugeant qu'il « *est inclus dans le principe d'égalité devant la loi proclamé dans la Déclaration des Droits de l'homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le préambule de la Constitution* » (cf. décision n° 75-56 DC du 23 juillet 1975 - *Loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spéciale*).

La recevabilité de ce grief ne va donc pas tout à fait de soi...

Il nous semble cependant que ce volet du principe d'égalité, que vous avez vous-mêmes reconnu comme un PGD (Assemblée 22 janvier 1982, *B...*, n° 36128, p. 27 ; CE 21 décembre 2001, *M. et Mme H...*, n°222862, p. 652), revêt une spécificité suffisante pour justifier que vous releviez le caractère particulier de l'argumentation formulée devant vous, qui ne figurait effectivement pas, en tant que telle, dans les écritures de première instance.

En particulier, nous relevons que depuis sa décision n° 2011-112 QPC du 1^{er} avril 2011, le Conseil constitutionnel fait désormais découler le principe d'égalité devant la justice de deux exigences constitutionnelles puisqu'il la fonde à la fois sur l'article 6 et sur l'article 16 de la Déclaration de 1789. Nous en déduisons que le grief est invocable de manière autonome dans le cadre d'une QPC et que, dans cette mesure, la question est recevable dans la présente instance.

2. Si vous nous suivez, vous pourrez d'abord examiner la QPC à laquelle,

contrairement à ce que soutient le ministre, il convient de répondre préalablement à la décision sur l'admission du pourvoi.

2.1. A cet égard, les conditions posées à l'article 23-2 de de l'ordonnance du 7 novembre 1958 sont remplies : les dispositions législatives critiquées sont bien applicables au litige et, d'autre part et aussi surprenant que cela paraisse pour un texte dont vous avez vous-mêmes souvent à connaître, le Conseil constitutionnel **n'a jamais eu à se prononcer sur la conformité** à la Constitution de l'article L. 55 CPCMR.

2.2. Il vous faut donc à déterminer si la question, qui n'est pas nouvelle, **présente un caractère sérieux.**

Or, votre jurisprudence nous paraît largement engagée dans le sens contraire.

Par un avis du 3 novembre 2003, *M... et X...*, n° 257946, aux Tables, vous avez en effet jugé que ces dispositions étaient compatibles avec les stipulations des articles 6-1 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi d'ailleurs qu'avec celles de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à cette convention.

Vous avez en particulier relevé que le « *droit à révision des pensions concédées dans le cas où la liquidation de celles-ci est entachée d'une erreur de droit (...) est ouvert dans les mêmes conditions de délai aux pensionnés et à l'administration. Dans la mesure, d'une part, où le délai de révision ainsi prévu bénéficie aussi bien aux pensionnés dont les droits à pension sont définitivement acquis au terme de ce délai, qu'à l'administration qui est, postérieurement à l'expiration de ce même délai, mise à l'abri de contestations tardives et, d'autre part, où l'instauration d'un délai d'un an s'avère suffisante pour permettre aux pensionnés de faire valoir utilement leurs droits devant les juridictions* ».

Dans cette logique et dans la mesure où, en l'espèce, les exigences résultant du principe constitutionnel d'égalité devant la justice nous paraissent protégées de manière équivalente qu'au regard des règles conventionnelles, nous avons de la peine à voir une quelconque méconnaissance du principe d'égalité de traitement des justiciables selon la date à laquelle intervient une évolution jurisprudentielle, y compris lorsque, comme en l'espèce, elle est favorable aux pensionnés, dès lors que, de manière parfaitement symétrique, la forclusion au-delà du délai d'un an s'applique également à l'administration si advient une nouvelle jurisprudence défavorable aux agents dont la pension est liquidée depuis plus d'un an. Dans ce dernier cas, l'administration ne peut en effet pas non plus remettre en cause le montant de la pension octroyée, malgré l'erreur de droit qui serait révélée par la décision de justice.

A cet égard, nous ne sommes pas non plus ébranlé par les arguments du requérant qui se prévaut de votre jurisprudence par laquelle vous avez admis que le délai de forclusion prévu en cas d'erreur de droit peut être rouvert lorsque, postérieurement à la concession initiale de la pension, les bases de la liquidation viennent à être modifiées par une nouvelle décision (CE 1^{er} mars 2004, C..., n° 243592, p. 109 ; CE 19 février 2007, Z..., n°277083, C). En effet, vos décisions sur ce point restreignent ce cas de réouverture à l'hypothèse d'une nouvelle décision comprenant de nouveaux éléments de liquidation qui peuvent eux-mêmes être entachés d'erreurs de droit qui n'affectaient pas la décision initiale. En revanche, ces mêmes précédents, rendus à la suite de la jurisprudence *GR...*, jugent expressément que le pensionné ne peut demander la prise en compte de l'évolution de la jurisprudence au-delà du délai d'un an à compter de la concession de sa pension, même si, entre temps, il a bénéficié d'une nouvelle notification modifiant d'autres éléments du calcul de sa pension, seuls ces derniers pouvant faire l'objet d'un recours.

Dans ce cadre bien établi, nous vous proposons donc de refuser de transmettre la QPC soulevée par le requérant, en écartant au fond le grief tiré de la méconnaissance du « principe d'égalité devant la justice » et comme irrecevables

les autres griefs qui avaient déjà été présentés devant le TA.

3. Si vous nous suivez, vous pourrez **examiner le pourvoi dans le cadre de la procédure préalable d'admission** de l'article L. 822-1 du CJA, dès lors que l'unique moyen soulevé ne nous paraît pas susceptible de justifier une telle admission.

En l'espèce, M. G... soutient que le TA a insuffisamment motivé son jugement et commis une erreur de droit en omettant de vérifier si le refus du service des retraites de l'Etat de retirer la décision de liquidation de pension était conforme tant à l'intérêt du bénéficiaire qu'à celui du service.

Pour apprécier ce moyen, il faut savoir que, devant les premiers juges, M. G... arguait astucieusement que, quand bien même l'expiration du délai prévu à l'article L. 55 l'empêchait de demander la révision de son titre de pension, il était recevable à demander le retrait de la décision contestée à l'administration en application de l'article L. 242-4 du code des relations entre le public et l'administration, selon lequel : *« Sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration peut, selon le cas et sans condition de délai, abroger ou retirer une décision créatrice de droits, même légale, si son retrait ou son abrogation n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits des tiers et s'il s'agit de la remplacer par une décision plus favorable au bénéficiaire »*.

Or, vous jugez, de manière générale et avant même d'ailleurs l'adoption de ces dispositions qui ne font que codifier votre jurisprudence, que si, lorsque les conditions prévues sont réunies, l'auteur d'une décision peut, sans condition de délai, faire droit à une demande de retrait présentée par son bénéficiaire, **il n'est toutefois pas tenu de procéder à un tel retrait**, alors même que la décision serait entachée d'illégalité. Il appartient ainsi à l'auteur de la décision d'apprécier, sous le contrôle du juge, s'il peut procéder ou non au retrait, **compte tenu tant de l'intérêt de celui qui l'a saisi que de celui du service** (CE 26 septembre 2007,

L..., n° 290059, T. p. 671-989 ; CE 24 avril 2019, R..., n° 427422, C).

En l'occurrence, le TA a relevé que les dispositions de l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite faisaient en tout état de cause obstacle à ce qu'il soit fait droit à la demande.

Il a ainsi suffisamment motivé son jugement et n'a pas commis d'erreur de droit puisqu'à supposer que l'article L. 55 du code des pensions ne puisse pas être lu comme une loi spéciale dérogeant à l'article L. 242-4 CRPA – ce qui serait plutôt notre premier mouvement –, il reste que la mise en œuvre des critères posés par l'article L. 55 traduit à tout le moins une mise en balance des intérêts respectifs de l'administration et de l'intéressé au sens des dispositions de l'article L. 242-4 et de votre jurisprudence L....

Le moyen n'est donc pas sérieux.

4. Et par ces motifs, nous concluons :

- à ce qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC soulevée ;
- à la non-admission du pourvoi.