

N° 466551
Mme A... B...

7^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 17 mai 2023
Lecture du 9 juin 2023

CONCLUSIONS

M. Nicolas LABRUNE, Rapporteur public

Mme A.. B..., entrée dans les cadres de la police nationale en 1976 et commissaire de police à compter du 1^{er} août 1996, a passé la fin de sa carrière, du 1^{er} juillet 2008 au 28 janvier 2013, en congé de longue durée. Admise à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 18 avril 2013, elle s'est vu concéder une pension civile de retraite par un arrêté du 23 mars 2015 et une prestation de retraite additionnelle de la fonction publique par décision du 24 mai 2017. Par un arrêté du 20 avril 2016, son congé de longue durée a été reconnu comme imputable au service. Mme B... a alors demandé, par des courriers des 12 et 14 juin 2017, au ministre de l'intérieur et au ministre de l'économie, des finances et de la relance de réviser son décompte de carrière et de prendre en compte cette révision dans le calcul de sa prestation de retraite additionnelle de la fonction publique. Elle a ensuite demandé au tribunal administratif de Limoges d'annuler son titre de pension civile de retraite et son titre de prestation de retraite additionnelle de la fonction publique, d'enjoindre au ministre de l'intérieur de reconstituer sa carrière en fixant sa pension civile de retraite à l'indice 1 048, de condamner l'Etat au versement d'une somme de 135 000 euros en réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis et, en cas d'annulation de son titre de pension, d'enjoindre au ministre de l'intérieur de garantir le maintien de ses revenus sous peine de pénalité. Par un jugement du 9 juin 2022, contre lequel Mme B... se pourvoit en cassation devant vous, le tribunal administratif de Limoges a condamné l'Etat à lui verser la somme de 6 000 euros au titre de son préjudice moral et a rejeté le surplus de ses conclusions.

Votre compétence de cassation ne fait aucun doute s'agissant de la pension civile de retraite et de la prestation de retraite additionnelle de la fonction publique : les litiges en matière de pension, vous le savez, relèvent de la compétence de premier et dernier ressort des tribunaux administratifs, et ce y compris lorsque sont présentées des conclusions indemnitaires relatives à la pension, quel que soit le montant des indemnités demandées (CE, 26 avril 2018, *M. C...*, n° 400477, aux Tables).

Mais la demande de Mme B... devant le TA ne se limitait pas au champ de sa pension puisqu'elle présentait également des conclusions relatives à la réparation de divers préjudices.

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.

Et, en ce qui concerne ces conclusions, nous pensons que la voie de l'appel était ouverte. Nous commencerons donc, si vous le voulez bien, par examiner ce volet du litige.

Mme B... financiers résultant de l'absence de report et de paiement de ses congés annulés et de l'absence de versement de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). Le TA les a rejetées au motif qu'elles soulevaient un litige distinct des premières conclusions dont Mme B... l'avait saisi. Et, par le dernier moyen qu'elle développe dans ses écritures devant vous, Mme B... conteste le fait que cette irrecevabilité lui ait été opposé sans qu'elle ait été au préalable invitée à régulariser sa requête. Cette critique nous semble fondée, mais c'est à la cour de Bordeaux – et non pas à vous - qu'il appartient de le dire.

Vous jugez en effet que la demande d'un agent tendant seulement au versement de traitements, rémunérations, indemnités, avantages ou soldes impayés, sans chercher la réparation d'un préjudice distinct du préjudice matériel objet de cette demande pécuniaire, ne revêt pas le caractère d'une action indemnitaire au sens du 8° de l'article R. 811-1 du CJA et est, par conséquent, susceptible d'appel y compris lorsque *« le demandeur invoque une « faute » (...) dont il entend obtenir « réparation » et met par suite en cause la « responsabilité » de la personne publique qui l'emploie »*¹ (CE, 10 mars 2020, *M. D...*, n° 425889, aux Tables). Vous êtes en l'espèce exactement dans ce cas de figure, puisque si Mme B... semble rattacher cette demande à une « faute » de l'administration – ce qui tient au fait que cette demande figure au milieu d'autres demandes indemnitaires – c'est bien le seul préjudice financier correspondant au défaut de paiement d'éléments de rémunération dont la réparation est demandée. Vous renverrez donc à la CAA de Bordeaux le jugement des conclusions de Mme B... dirigées contre le jugement du TA en tant que celui-ci statue sur ses conclusions relatives au défaut de report et de paiement de ses congés et de versement de la garantie individuelle du pouvoir d'achat.

Mme B... reproche par ailleurs au TA d'avoir omis de statuer sur la réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis du fait des fautes commises dans la mise en œuvre de son droit à l'information, de la « stagnation manifeste de sa carrière professionnelle », et des agissements de harcèlement moral dont elle soutient avoir été victime, ainsi que sur la réparation de son préjudice de réputation et d'image.

Il nous semble toutefois, à la lecture des écritures de Mme B... devant le TA, que les considérations relatives à la gestion de son avancement qu'elle y développait ne constituaient pas des conclusions distinctes de celles tendant à l'annulation de son titre de pension civile de retraite et à la réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi en raison de l'illégalité de ce titre de pension, conclusions sur lesquelles le tribunal a bel et bien statué, en les rejetant. Par ailleurs, ces considérations ne nous semblent pas non plus avoir constitué de véritables moyens, auxquels le tribunal aurait été tenu de répondre, mais plutôt des arguments et des éléments de contexte.

¹ Nous citons là les conclusions de Romain Victor sur cette décision

De même, il nous semble, toujours à la lecture des écritures de première instance, que les agissements de harcèlement moral évoqués par Mme B... – au demeurant de façon lapidaire et incidente - ne venaient au soutien d'aucune conclusion indemnitaire, et que la réparation du préjudice de réputation et d'image - mentionnée de façon succincte et sans être assortie d'aucune précision - ne constituait pas non plus un chef de conclusions à part entière.

En revanche, nous pensons que Mme B... alléguait bel et bien deux manquements de l'ERAFP à l'obligation d'information prévue par l'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale et demandait à être indemnisée du préjudice moral qui en serait résulté.

Il ne vous appartient toutefois pas de vous prononcer, comme juge de cassation, sur le jugement du TA en tant qu'il a statué – ou omis de statuer - sur ces conclusions dès lors que ces dernières sont susceptibles d'appel. Vous avez en effet jugé qu'une action indemnitaire engagée par un agent public à raison de renseignements erronés sur ses droits à pension délivrés par sa caisse de retraite ne relevait pas de la catégorie des litiges en matière de pensions au sens de l'article R. 811-1 du CJA (CE, 10 juillet 2019, *Mme E...*, n° 416754, aux Tables) et appliquez la même solution dans le cas où la faute alléguée ne réside pas dans la délivrance de renseignements erronés mais dans un défaut d'information (CE, 1er juillet 2020, *M. F...* n° 426263, aux Tables sur un autre point).

Toutefois, il nous semble que ces conclusions relatives à la méconnaissance du droit à l'information étaient nouvelles devant le TA et, par conséquent, manifestement irrecevables. En effet, la requête initiale de Mme B..., introduite le 31 mai 2019, ne comporte aucune référence à ce droit à l'information, qui n'est évoqué pour la première fois que dans son mémoire en réplique enregistré le 2 juin 2020. Cette irrecevabilité, que vous pouvez relever d'office et que vous avez communiquée aux parties au titre de l'article R. 611-7 du CJA, est insusceptible d'être régularisée en cours d'instance. Il nous semble donc, compte tenu de l'irrecevabilité manifeste de la demande de première instance, que vous pourrez rejeter la requête de Mme B... en tant qu'elle porte sur ces conclusions, nonobstant les règles de répartition des compétences entre juridictions administratives, en application de l'article R. 351-4 du CJA.

Venons-en au titre de prestation de retraite additionnelle de la fonction publique de Mme B.... Le TA a rejeté les conclusions à fins d'annulation de ce titre au motif qu'elles étaient tardives, en faisant application de la jurisprudence *G...*. Mais, faute que cette irrecevabilité ait été opposée en défense, le tribunal l'a relevé d'office, sans pour autant procéder à la communication préalable aux parties d'un moyen d'ordre public, comme il y était tenu en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative. Le jugement est par conséquent, comme le soutient à juste titre le pourvoi, entaché d'irrégularité. Vous l'annulerez donc, en tant qu'il porte sur les conclusions à fins d'annulation du titre de prestation de retraite additionnelle de la fonction publique, et renverrez dans cette mesure l'affaire au TA de Limoges. Ce faisant, vous n'aurez donc pas à examiner le second moyen du pourvoi relatif à ce volet du litige, tiré de l'erreur de droit que le TA aurait commise en jugeant que le délai raisonnable au sens de la jurisprudence *G...* avait commencé à courir au plus tard fin juin

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.

2017 et qu'il était, par conséquent, intégralement écoulé à la date d'introduction de la demande de Mme B.... Ce moyen, au demeurant, nous semble infondé.

Enfin, il est temps de vous entretenir du dernier volet du litige, relatif au titre de pension concédé à Mme B... par arrêté du 23 mars 2015. Le TA rejeté les conclusions à fin d'annulation de ce titre au motif qu'elles avaient été présentées au-delà du délai d'un an dans lequel l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraites permet la révision de la pension en cas d'erreur de droit. Mme B... soutient qu'il a ainsi commis une double erreur de droit. La première de ces erreurs de droit nous semble en effet établie : aucune des parties devant le TA n'avait soulevé le moyen tiré de l'expiration du délai d'un an prévu par l'article L. 55 et c'est donc d'office que le TA l'a relevé, alors même que ce moyen n'est pas d'ordre public. Vous l'avez expressément jugé par votre décision du 20 juin 2007, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ H...*(n° 288027, aux Tables) et la solution consacrée par cette décision vaut à la fois en cassation et devant les juges du fond, contrairement à ce qui est soutenu en défense : si le délai de l'article L. 55 n'est pas d'ordre public, c'est parce qu'il s'agit d'un délai de prescription et non de forclusion, et que la prescription, comme vous le savez intéresse le fond du droit et ne se soulève donc pas d'office. Vous ne vous laisserez pas arrêter par l'exception que vous avez consacrée en matière de prescription du jugement des comptes des comptables publics (CE, 30 décembre 2015, *Parquet général près la Cour des comptes*, n° 385176, au Recueil) et qui est avancée en défense : cette exception n'a aucunement remis en cause la règle générale mais s'inscrit dans le cadre des règles relatives à l'action publique qui, en matière de répression, sont opposables d'office. Nous ne nous attarderons pas sur la deuxième branche du moyen d'erreur de droit, tiré de l'erreur qu'aurait commise le TA dans le maniement de l'article L. 55 dont il a fait application d'office à tort. La première branche du moyen, en effet, suffirait à entraîner la cassation du jugement en tant qu'il porte sur les conclusions à fins d'annulation du titre de pension. Surtout, il nous semble que le TA a fait application de l'article L. 55 non seulement à tort – nous l'avons dit – mais également pour répondre à un moyen qui était en réalité inopérant. En effet, si le tribunal a opposé le délai d'un an prévu par cet article, c'est en considérant que la reconnaissance de l'imputabilité au service du congé de longue durée de Mme B... pouvait être regardée, au sens de cet article, comme une erreur de droit susceptible d'entraîner la révision de la pension. Mais, en réalité, une décision de reconnaissance de l'imputabilité au service d'un congé de longue durée, qui a pour effet de garantir à l'intéressé l'intégralité de son traitement sur toute la période du congé, est sans aucune incidence sur le montant de la pension de base. En effet, d'une part, en application de l'article L9 du CPCMR, les périodes de congés sont assimilées à des services effectifs intégralement pris en compte dans la constitution du droit à pension ; et, d'autre part, aux termes de l'article L. 15 du CPCMR, le montant de la pension est calculé sur la base du dernier indice détenu par l'agent depuis au moins 6 mois, y compris lorsque l'agent est à temps partiel. Le cas d'un agent qui percevrait la moitié de son traitement en raison d'un congé maladie ne fait pas l'objet de dispositions spécifiques, mais il nous semble évident qu'il peut s'assimiler à l'hypothèse de l'agent à temps partiel : le fait d'être à temps partiel, comme le fait de percevoir un demi-

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.

traitement en raison d'un congé, ne change rien à l'indice détenu par l'agent, donc rien au montant de sa pension. Enfin, les périodes de congé maladie sont sans incidence sur le droit à l'avancement d'un agent. Au total, il nous semble donc que la reconnaissance de l'imputabilité au service du congé de Mme B... n'a eu aucune conséquence sur le montant de sa pension et que le moyen tiré de ce que la décision de reconnaissance d'imputabilité aurait dû conduire à la révision de la pension était par conséquent inopérant. Vous pourrez substituer ce motif au motif erroné retenu par le jugement (en ce qui concerne la possibilité pour le juge de cassation de procéder à une substitution de motifs en écartant un moyen au motif qu'il est inopérant, alors que le juge du fond l'avait rejeté au fond, voyez CE, 20 mai 1994, *I...*, n° 143680, au Recueil).

PCMNC :

- à ce que vous attribuez à la CAA de Bordeaux le jugement des conclusions présentées par Mme B... dirigées contre le jugement attaqué en tant qu'il statue sur ses conclusions relatives au défaut de report et de paiement de ses congés et de versement de la garantie individuelle du pouvoir d'achat ;
- à l'annulation du jugement du TA de Limoges en tant qu'il statue sur les conclusions de Mme B... tendant à l'annulation du titre de prestation de retraite additionnelle de la fonction publique ;
- au renvoi de l'affaire, dans cette mesure, au TA de Limoges ;
- à ce que l'Etat verse à Mme B... la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- au rejet du surplus des conclusions du pourvoi de Mme B....

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.