

N° 475587 – Mme G...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 13 mars 2024

Décision du 3 avril 2024

CONCLUSIONS

M. Nicolas LABRUNE, Rapporteur public

Par un arrêté du 16 mai 2017, Mme Christine G..., adjointe administrative de 2^{ème} classe au ministère de la culture, a été admise à faire valoir ses droits à la retraite pour invalidité non imputable au service, à compter du 18 juillet 2016. Une pension civile d'invalidité lui a alors été accordée, avec effet à compter de cette même date. Mais, par un jugement du 3 octobre 2019, le TA de Rennes, à la demande de Mme G..., a annulé son arrêté de radiation des cadres. Mme G... a donc été réintégrée dans son corps. Sa pension civile d'invalidité a ensuite été annulée, par un arrêté du 21 mars 2021 et, le 12 avril 2021, la direction régionale des finances publiques de Bretagne a émis à son encontre un titre de perception d'un montant de 20 444 euros en vue de récupérer les indus de pension versés.

Mme G... s'est alors tournée vers le TA de Rennes en lui demandant à titre principal d'annuler ce titre de perception et de la décharger de l'obligation de payer la somme de 20 444 euros et, à titre subsidiaire, de condamner l'Etat à lui verser une somme du même montant en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait du versement fautif de sa pension de retraite. Le TA ayant rejeté ses conclusions par un jugement du 2 mai 2023, Mme G... s'est pourvu en cassation devant vous.

Il nous semble bien, en effet, que vous êtes compétent pour connaître directement, comme juge de cassation, du jugement contesté par Mme G.... On peut toutefois concevoir une certaine hésitation sur ce point. Bien sûr – il n'est pas besoin de vous le rappeler – le TA statue en premier et dernier ressort, en vertu du 7^o de l'article R. 811-1 du code de justice administrative (CJA) « *sur les litiges en matière de pension de retraite des agents publics* ». Mais, en l'espèce, le litige ne porte pas directement sur les droits à pension de Mme G..., la

décision l'admettant à la retraite pour invalidité ayant justement été déjà annulée par un jugement devenu définitif. Le litige ne porte que, d'une part, sur la légalité de la demande de récupération des prestations versées au titre de cette pension annulée et, d'autre part, sur une demande d'indemnisation, d'un montant supérieur à 10 000 euros, du préjudice résultant de la faute de l'administration à avoir poursuivi le versement d'une pension indue. Le doute est d'autant plus permis que vous avez semblé retenir une interprétation assez stricte de la notion de « *litige en matière de pension* » au sens de l'article R. 811-1 du CJA, en jugeant que ne relevait pas de cette catégorie une action indemnitaire engagée par un agent public à raison de renseignements erronés sur ses droits à pension délivrés par sa caisse de retraite (CE, 10 juillet 2019, *Mme C...*, n° 416754, T. pp. 644-646). Enfin, ajoutons que vous avez jugé, dans un autre domaine, que si le TA statue en premier et dernier ressort sur les litiges relatifs aux impôts locaux, tel n'est pas le cas lorsqu'il est saisi d'un litige tendant à la restitution d'impositions locales indûment perçues (CE, 20 février 2018, *M. D...*, n° 393219, p. 52). On ne saurait donc assimiler trop rapidement, pour l'application de l'article R. 811-1 du CJA, le versement d'une somme et la répétition de la somme indûment versée.

Il nous semble toutefois qu'il convient de relativiser ces précédents. Votre jurisprudence *D...*, en effet, nous semble propre à la matière fiscale. Nous pensons que si un recours en restitution d'impositions indûment perçues ne suit pas le même régime contentieux qu'un recours en décharge de ces impositions c'est avant tout parce qu'aux termes mêmes de votre décision, il s'agit là d'une voie de droit spécifique, qui ne se rattache ni au contentieux de l'assiette de l'impôt ni à celui de son recouvrement et à laquelle ne sont pas applicables les procédures fiscales.

Et, par ailleurs, si la décision *C...* procède d'une interprétation assez stricte de la notion de « *litige en matière de pension* », il n'en reste pas moins, en sens contraire, que vous avez en général plutôt une conception large de cette notion. En témoigne le fait qu'elle recouvre la contestation par un fonctionnaire du refus de le faire bénéficier de la jouissance immédiate de sa pension civile de retraite (CE, 29 décembre 2004, *M. T...*, n°272320, T. p. 638-789) aussi bien que les litiges relatifs à l'allocation temporaire d'invalidité (CE, 23 octobre 2017, *Mme R...*, n° 412285, p. 320) ou encore les litiges relatifs à l'octroi d'une rente viagère d'invalidité (CE, 3 juillet 2020, *M. L...*, n°424647, T. p. 663).

C'est d'ailleurs sans doute pour cette raison que vous avez en réalité déjà implicitement admis, comme si c'était évident, que le TA statue en premier et dernier ressort sur la contestation d'un titre exécutoire émis pour récupérer des indus de pension de retraite, par une décision certes inédite mais rendue en formation de chambres réunies (CE, 28 juin 2019, *Ministre de l'action et des comptes publics c/ M. B...*, n°424423). Et, à la réflexion, cette solution nous semble logique : même si ce ne sera pas le cas dans l'affaire que vous examinez aujourd'hui¹, la contestation d'une demande de restitutions de pensions indûment versées sera

la plupart du temps l'occasion d'un débat contentieux sur le fait générateur de la créance c'est-à-dire sur les droits à pensions de l'intéressé, de sorte que nous pensons opportun que cette contestation suive le même régime contentieux qu'un litige portant directement sur ces droits à pensions. Nous relevons d'ailleurs que notre collègue Emilie Bokdam-Tognetti, dans ses conclusions sur la décision C..., en justifiait la solution en faisant valoir que « *le droit à l'information n'est pas le droit à pension* » et que la faute à raison de laquelle l'indemnisation était recherchée n'était pas une faute commise dans la liquidation et le service de la pension mais commise en amont même de la décision relative à la liquidation de la pension. Or, lorsqu'est en cause la récupération d'un indu de pension, le litige se situe au contraire en aval de la liquidation et, comme nous vous l'avons dit, il porte bien souvent en substance sur le droit à pension lui-même et non pas sur un autre droit. Il n'est donc pas incohérent qu'un tel litige ne soit pas logé à la même enseigne que celui dont vous avez eu à connaître dans ce précédent C....

Et, si vous admettez, comme nous vous le proposons, que la contestation d'un titre exécutoire émis pour récupérer des indus de pension de retraite constitue bien un litige « *en matière de pension de retraite* », il nous semble que vous devriez nécessairement réserver le même traitement aux conclusions indemnitaires de Mme G... et ce d'autant que ces conclusions, formées à raison de la faute qu'aurait commise l'administration en poursuivant le versement d'une pension indue, présentent presque par construction un caractère subsidiaire. En effet, si vous avez admis, par votre décision M. A... du 16 décembre 2009 (n° 314907, T. pp. 601-680) que l'administration ayant versé à tort une prestation pouvait se voir reprocher à ce titre une carence fautive, et si cette faute pourrait sans doute fonder une action indemnitaire autonome du bénéficiaire de la prestation, elle est d'abord et surtout – cette faute – de nature à entraîner la réduction, par le juge, du montant du titre de perception qui réclame le remboursement des sommes indument perçues. Et, si les conclusions indemnitaires de Mme G... relèvent d'un litige en matière de pension, alors le TA a bien statué sur elles en premier et dernier ressort quel que soit le montant des indemnités demandées (CE, 26 avril 2018, M. X..., n° 400477, T. pp. 616-800-872-876).

Si vous nous suivez pour considérer que le litige relève bien, dans son intégralité, de votre compétence de cassation directe, au titre de ce que nous pourrions presque qualifier de « bloc de compétence » en matière de pension de retraite, vous pourrez donc en venir à l'examen du premier moyen du pourvoi de Mme G..., tiré de ce que le tribunal aurait commis une erreur de droit en écartant son moyen tiré du défaut de signature du titre de perception.

Est en cause la règle bien connue, posée par l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 avant d'être codifiée à l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA),

¹ Compte tenu de ce que la pension de Mme G... a déjà été annulée, à sa demande

selon laquelle « toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci ». Vous le savez, le respect de cette règle n'est pas sans poser aux services chargés du recouvrement des créances publiques des difficultés pratiques. Pour éviter d'avoir à signer individuellement les milliers de titres de perception qu'ils émettent chaque année, la pratique s'est développée en leur sein de ne pas signer le titre de perception lui-même mais plutôt un état récapitulatif des créances ou un bordereau de titres de recette, décision collective dont chaque titre de perception n'est ensuite, en quelque sorte, qu'une déclinaison individuelle pour chaque débiteur.

Vous aviez initialement, par votre décision du 19 mars 2008, *Ministre de l'éducation nationale c/ Mme CC...* (n° 298049, T. p. 581), admis cette pratique mais uniquement à condition que le bordereau ou l'état récapitulatif fût transmis au débiteur en même temps que le titre de perception. Le législateur est donc intervenu pour prévoir, d'abord en ce qui concerne les titres de recettes des collectivités territoriales, que « *seul le bordereau de titre de recettes est signé pour être produit en cas de contestation* » (c'est à l'article L. 1617-5 du CGCT, dans sa rédaction issue d'une loi du 12 mai 2009²), puis, pour les titres de perception émis par l'Etat, que « *la signature figure sur un état revêtu de la formule exécutoire, produit en cas de contestation* » (c'est au B du V de l'article 55 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010). Ces dispositions ont donc pour objet de permettre légalement la dissociation formelle d'une part des éléments d'identification de l'auteur de l'acte, à savoir ses nom, prénom et qualité, qui doivent figurer sur le titre de perception qui est toujours transmis au débiteur, et, d'autre part, de la signature de l'acte, qui ne doit figurer que sur le bordereau de titre de recettes ou l'état exécutoire, lequel n'est produit qu'en cas de contestation.

Vous exigez néanmoins une concordance entre les éléments ainsi dissociés et interdisez que figure sur le titre de perception les nom et prénom de quelqu'un qui ne serait pas le signataire du bordereau de titre de recettes. Vous l'avez expressément jugé, en ce qui concerne les titres de recettes des collectivités territoriales, par votre avis contentieux *Département de Seine-Saint-Denis* du 26 septembre 2018 (n° 421481, T. pp. 621) que nous citons : « *Lorsque le bordereau est signé non par l'ordonnateur lui-même mais par une personne ayant reçu de lui une délégation de compétence ou de signature, ce sont (...) les noms, prénoms et qualité de cette personne qui doivent être mentionnés sur le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif, de même que sur l'ampliation adressée au redevable* ». Vous n'avez, à notre connaissance, encore jamais décliné cette jurisprudence aux titres de perception émis par l'Etat – et ce sera justement l'intérêt de l'affaire que vous examinez aujourd'hui que de vous y conduire. Mais cette déclinaison ne fait pour nous aucun doute. Certes, les dispositions

² Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures

applicables à l'Etat ne sont pas les mêmes que celles applicables aux collectivités mais, comme nous vous l'avons exposé, ces dispositions, contemporaines, sont très proches, poursuivent le même but et ont les mêmes effets. Il n'y a donc aucune raison de ne pas transposer aux titres de perception de l'Etat la règle que vous avez dégagée et qui impose, donc, que les mentions figurant sur le titre reçu par le débiteur correspondent à l'identité de la personne ayant effectivement signé l'état exécutoire.

Ajoutons que si la rigueur formelle de cette solution peut sembler quelque peu en décalage avec le pragmatisme dont vous faites généralement preuve dans votre contrôle du respect de l'article L. 212-1 du CRPA³, elle nous semble néanmoins pleinement justifiée. Ainsi que vous l'expliquait Vincent Daumas dans ses conclusions sur l'avis *Département de Seine-Saint-Denis*, la mention, sur la décision administrative, du nom et de la qualité de son auteur n'est pas tant destinée à favoriser le contact avec l'administré qu'à faire en sorte que la vérification de la compétence de l'auteur de la décision soit facilitée. Et, dans cette perspective, il est nécessaire que le redevable puisse trouver, sur le titre qu'il reçoit, l'identité de celui a pris la décision à la base de ce titre, c'est-à-dire de celui a effectivement signé l'état l'exécutoire. C'est même d'autant plus nécessaire que vous avez jugé que l'identité du signataire de l'état exécutoire, si elle doit figurer sur le titre de perception individuel, n'a en revanche pas à figurer sur l'état exécutoire lui-même (voyez votre décision précitée *Ministre de l'action et des comptes publics c/ M. B...*).

Enfin, si cette solution conduira sans doute la DGFIP, ou du moins certains de ses services, à revoir certaines de leurs procédures ou certains des paramétrages de leurs applications informatiques, nous avons d'autant moins de scrupules à vous la proposer qu'elle ne peut pas constituer une surprise pour l'administration : outre qu'elle découle directement de l'avis contentieux que vous avez rendu en 2018, elle est conforme à la position prise dès 2011 par le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, en réponse à une question écrite posée par un parlementaire⁴.

³ Vous jugez par exemple, que si le nom patronymique du signataire de la décision litigieuse est précédé de la seule initiale de son prénom, cette circonstance est sans incidence sur la légalité de la décision dès lors que son auteur peut être identifié sans ambiguïté CE, 28 novembre 2003, *Mme RR... épouse DD...*, n° 249389, T. pp. 628-811) ou encore que si le volet du titre exécutoire destiné au débiteur n'était pas signé et n'indiquait ni le nom, ni le prénom, ni la qualité de son auteur, il avait toutefois été notifié à l'intéressé par une lettre signée par le maire de la commune, dont les nom et prénom étaient indiqués, et à laquelle était jointe le titre en litige, de sorte qu'il n'en résultait, pour l'intéressé, aucune ambiguïté quant à l'identité du signataire de cette décision (CE, 3 mars 2017, *Mme G...*, n°398121, T. pp. 432-435-533).

⁴ Question écrite n° 81501 posée par M. William Dumas, député ; réponse ministérielle publiée au JOAN Q du 4 janvier 2011 p. 35

Faisant application de cette solution à l'espèce, vous ne pourrez que censurer l'erreur de droit commise par le TA. Celui-ci, pour écarter le moyen tiré de ce que le titre de perception adressé à Mme G... n'était pas signé, s'est en effet borné à constater, d'une part, que ce titre indiquait les nom, prénom et qualité de Mme M..., qui avait reçu délégation en matière d'émission de titres de perception, et, d'autre part, que l'état récapitulatif des créances revêtu de la formule exécutoire comportait la signature de Mme N..., qui disposait d'une délégation à cette fin. Mais le tribunal n'a pas relevé que, ces deux personnes n'étant pas les mêmes, le titre était entaché d'un vice de forme. Et, à cet égard, la circonstance que Mme M..., dont le nom figure sur le titre, ne disposait pas d'une délégation pour signer l'état exécutoire, nous semble sans aucune incidence.

Si vous nous suivez, vous accueillerez donc le premier moyen du pourvoi, ce qui vous conduira à annuler le jugement en tant qu'il a rejeté les conclusions de Mme G... à fins d'annulation et de décharge. Ce faisant, vous n'aurez par conséquent pas à vous prononcer sur le deuxième moyen du pourvoi, qui portait lui aussi sur les motifs par lesquels le TA a rejeté ces conclusions. Au demeurant, ce deuxième moyen nous semble infondé. En jugeant que tout état exécutoire doit indiquer les bases de la liquidation de la créance pour le recouvrement de laquelle il est émis et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde, soit dans le titre lui-même, soit par référence précise à un document joint à l'état exécutoire ou précédemment adressé au débiteur, le TA s'est placé dans le cadre tracé par votre jurisprudence (CE, 25 octobre 2010, *Société civile d'exploitation agricole du domaine de Haute Grée*, n° 308697, T. p. 910 sur un autre point ; CE, 11 janvier 2006, *Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture c/ SCA Unipom*, n° 272216, T. pp. 722-799). Et, le tribunal n'a pas commis l'erreur de droit qui aurait consisté à estimer que la connaissance par Mme G... des bases et éléments de calcul des sommes mises à sa charge suffisait à elle seule à regarder le titre exécutoire comme suffisamment motivé. S'il a mentionné, dans son jugement, que Mme G... avait connaissance de ces éléments, c'est pour souligner qu'ils figuraient dans l'arrêté du 1^{er} mars 2021 dont Mme G... avait précédemment reçu notification. Quant à l'appréciation portée par le TA sur le caractère suffisant de la motivation, elle est souveraine et, même si la motivation du titre nous semble incontestablement perfectible, cela ne nous paraît pas pour autant caractériser une dénaturation.

Enfin, par son troisième et dernier moyen, Mme G... reproche au TA d'avoir insuffisamment motivé son jugement en se bornant, pour rejeter ses conclusions indemnitaires, à relever, sans aucune autre précision, « *l'absence de faute de l'Etat* ». Si la faute invoquée par Mme G... avait été l'illégalité du titre de perception qui lui a été adressé, cette motivation très succincte aurait vraisemblablement été suffisante, compte tenu de ce que le tribunal, auparavant, avait écarté tous les moyens de légalité dirigés contre ce titre. Mais, justement, à l'appui de ses conclusions indemnitaires, Mme G... n'invoquait pas cette faute. Ce dont elle se prévalait, c'était, sur le fondement de votre jurisprudence A..., la carence fautive de l'Etat à avoir

poursuivi le versement de sa pension au-delà du jugement du 3 octobre 2019 annulant son arrêté de radiation des cadres, et jusqu'au mois de février 2021. Or on ne trouve, dans le jugement, rien qui puisse être regardé comme répondant à cette argumentation et rien qui permette de comprendre les raisons pour lesquelles le TA a estimé que l'Etat n'avait pas commis de faute, de sorte que le moyen d'insuffisance de motivation nous semble fondé. Si vous nous suivez, vous annulerez donc le jugement également en ce qu'il a rejeté les conclusions indemnitaires de Mme G..., ce qui vous conduira, par conséquent, à l'annuler intégralement.

PCMNC :

- à l'annulation du jugement attaqué ;
- au renvoi de l'affaire devant le TA de Rennes ;
- et à ce que vous mettiez à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à Mme G... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.