

TA Toulouse, 5^e chambre
Audience du 14 février 2023
Dossier n°1907246 X

Conclusions

Florence Nègre-Le Guillou, rapporteure publique

L'affaire portée devant vous aujourd'hui s'inscrit dans la continuité d'un litige survenu il y a six ans entre M. X et l'administration au sujet de son départ à la retraite. Trois jugements ont été rendus par le tribunal administratif de Nice dans le cadre de ce litige, à l'occasion de recours pour excès de pouvoir et d'un recours indemnitaire. Rappelons brièvement la chronologie des faits, celle-ci étant nécessaire à la compréhension de la présente affaire.

M. X était lieutenant pénitentiaire et exerçait ses fonctions à la maison d'arrêt de Grasse, lorsqu'il a demandé l'autorisation de prolonger son activité au-delà de la limite d'âge de départ en retraite fixée au 4 avril 2014. Sa demande de maintien en activité au-delà de la limite d'âge a été rejetée par une décision du 23 septembre 2013, puis M. X a été radié des cadres et admis à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 5 avril 2014 par un arrêté du 11 octobre 2013. L'arrêté du 11 octobre 2013 a été annulé par le tribunal administratif de Nice par un jugement du 24 mars 2016¹. Par un nouvel arrêté en date du 18 avril 2016, M. X a à nouveau été radié des cadres et admis à faire valoir ses droits à la retraite à compter de la même date, le 5 avril 2014, date à laquelle il avait atteint la limite d'âge. Le tribunal administratif de Nice a annulé cet arrêté par un jugement du 18 octobre 2017 et a enjoint à l'administration de reconstituer sa carrière à compter du 5 avril 2014². Le 10 septembre 2018, M. X a adressé à l'administration une demande indemnitaire préalable, à laquelle l'administration n'a pas répondu. M. X a alors formé un recours indemnitaire.

¹ TA Nice, 24/03/2016, n°1401107,1401721. ²
TA Nice, 18/10/2017, n° 1602808.

Par un arrêté du directeur interrégional des services pénitentiaires de Marseille du 23 janvier 2019, M. X a été radié des cadres et admis à faire valoir ses droits à la retraite à compter, cette fois, du 5 octobre 2016, cette date correspondant à la date de fin de prolongation d'activité au de-là de la limite d'âge, un fonctionnaire pouvant être maintenu en activité sur une durée maximale de dix trimestres au-delà de la limite d'âge. M. X a formé un recours pour excès de pouvoir contre cet arrêté. Le tribunal administratif de Nice a statué sur le recours indemnitaire et sur ce recours pour excès de pouvoir par un jugement du 21 mai 2021². Par ce jugement, le tribunal administratif de Nice a condamné l'Etat à verser à M. X une somme de 45 964 euros afin d'indemniser la perte de rémunération et le préjudice moral résultant de l'édiction fautive des arrêtés annulés, lesquels l'ont empêché de reprendre son activité. Le tribunal a également enjoint au ministre de la justice de faire procéder, en lien avec le directeur général des finances publiques, à la revalorisation de la pension de retraite de M. X à compter du 6 octobre 2016 afin de prendre en compte l'avancement au 8^{ème} échelon résultant de la reconstitution de sa carrière et la durée de cotisation dont il aurait bénéficié s'il avait pu poursuivre son activité jusqu'à cette date. Les conclusions à fin d'annulation dirigées contre l'arrêté du 23 janvier 2019 portant radiation des cadres à compter du 5 octobre 2016 ont en revanche été rejetées.

Le litige dont vous êtes saisies aujourd'hui porte sur les conséquences du dernier jugement que nous venons d'évoquer sur la pension initialement concédée à M. X. En exécution du jugement du tribunal administratif de Nice du 18 octobre 2017 et eu égard à la nouvelle date de radiation des cadres fixée au 5 octobre 2016 par l'arrêté du 23 janvier 2019, le ministre de l'action et des comptes publics, par un arrêté du 12 février 2019, a annulé la pension de retraite initialement concédée à M. X à compter du 5 avril 2014 et a émis un nouveau titre de pension avec une date d'effet fixée au 5 octobre 2016. L'arrêté du 12 février 2019 ayant constaté un trop perçu à recouvrer, M. X a été destinataire d'un titre de perception en date du 30 avril 2019 lui réclamant la somme de 39 140 euros correspondant à un indu de pension de retraite sur la période courant du 5 avril 2014 au 4 octobre 2016. Par sa requête, M. X doit être regardé comme vous demandant d'annuler le titre de perception émis le 30 avril 2019 et de prononcer la décharge de l'obligation de payer la somme correspondante, d'un montant de 39 140 euros.

² TA Nice, 21/05/2021, n°s 1804940, 2002545.

Il vous demande par ailleurs de condamner l'Etat aux dépens et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Rappelons tout d'abord le cadre juridique applicable en matière de créance non fiscale de l'Etat. Aux termes de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales³, constituent des titres exécutoires, notamment, les titres de perception ou de recettes que l'Etat délivre pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'il est habilité à recevoir. L'article 117 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que « *les titres de perception émis en application de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales peuvent faire l'objet de la part des redevables : / 1° Soit d'une contestation portant sur l'existence de la créance, son montant ou son exigibilité ; / 2° Soit d'une contestation portant sur la régularité du titre de perception* ». Le recours préalable obligatoire et le recours contentieux dirigés contre ces titres de perception sont régis par l'article 118 du même décret⁴. En l'espèce, M. X conteste d'une part l'exigibilité de la créance, au motif que celle-ci serait prescrite, d'autre part l'existence de la créance, la pension de retraite qui lui a été versée sur la période du 5 avril 2014 au 4 octobre 2016 ne présentant pas, selon lui, un caractère indu.

En ce qui concerne l'exigibilité de la créance, M. X soutient, d'une part, que l'action en répétition de l'indu est prescrite au regard de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations⁵, lequel prévoit un délai de prescription de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné. Il soutient ainsi que le titre de perception du 30 avril 2019 concerne des pensions versées sur la période courant du 5 avril 2014 au 4 octobre 2016 et qu'aucun acte n'a interrompu le délai de prescription de deux ans.

Toutefois, M. X ne peut utilement se prévaloir des dispositions de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000, qui concernent la prescription des indus de rémunération. Le titre de perception

³ L'article L. 252 A du livre des procédures fiscales dispose que : « *Constituent des titres exécutoires les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'Etat, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir* ».

⁴ En revanche, s'agissant des actes de poursuite, l'article 119 du décret du 7 novembre 2012 dispose que « *les actes de poursuites, délivrés pour le recouvrement des titres de perception émis dans le cadre de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales peuvent faire l'objet de la part des redevables d'une contestation conformément aux articles L. 281 et R. 281-1 et suivants du même livre* ».

⁵ Article 37-1 de la loi du 12 juillet 2000 : « *Les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive* ».

concerne en l'espèce un indu de pension constaté à la suite de l'annulation de la pension de retraite initialement concédée à M. X, en exécution du jugement du tribunal administratif de Nice du 18 octobre 2017. Il est ainsi fondé sur l'article L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite⁶, aux termes duquel « *sauf le cas de fraude, omission, déclaration inexacte ou de mauvaise foi de la part du bénéficiaire, la restitution des sommes payées indûment au titre des pensions (...), ne peut être exigée que pour celles de ces sommes correspondant aux arrérages afférents à l'année au cours de laquelle le trop-perçu a été constaté et aux trois années antérieures* ». Voyez, à cet égard, une décision du 30 novembre 1979, ministre délégué à l'économie et aux finances, n°07668, fichée en A sur ce point, dans laquelle le Conseil d'Etat a jugé que Les dispositions de l'article L. 93 du code des pensions, relatives au délai pendant lequel peut être exigée la restitution des sommes payées indûment au titre des pensions, s'appliquent même lorsque l'apparition d'un trop perçu résulte de l'annulation d'une pension par l'administration en exécution d'une décision contentieuse. Le Conseil d'Etat précise, dans cette décision, que le cours du délai de répétition prévu par cet article est suspendu pendant la durée de l'instance contentieuse ayant abouti à cette décision⁷.

En réponse à la décision de rejet de son recours administratif préalable, fondée sur les dispositions de l'article L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite, M. X soutient, d'autre part, que l'action en répétition de l'indu est également prescrite au regard de ces dispositions, dès lors que seuls les arrérages correspondant aux années 2016, 2017, 2018 et 2019 sont susceptibles de lui être réclamés et qu'aucune suspension du délai de prescription ne peut lui être opposée.

Si les sommes pouvant être réclamées en application de l'article L. 93 correspondent effectivement, en l'espèce, aux arrérages afférents à l'année 2019 et aux trois années

⁶ Article L 93 du CPCMR : « *Sauf le cas de fraude, omission, déclaration inexacte ou de mauvaise foi de la part du bénéficiaire, la restitution des sommes payées indûment au titre des pensions, de leurs accessoires ou d'avances provisoires sur pensions, attribués en application des dispositions du présent code, ne peut être exigée que pour celles de ces sommes correspondant aux arrérages afférents à l'année au cours de laquelle le trop-perçu a été constaté et aux trois années antérieures* ».

⁷ Il est fait application des règles de prescription de l'article L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite lorsque le litige porte sur un indu de pension de retraite. En revanche, lorsque le litige porte sur l'existence d'une créance sur l'Etat (pension de retraite non versée à l'ancien agent public), les règles de prescriptions applicables sont fixées par l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 : cf. CE, 01/07/2019, Ministre de l'action et des comptes publics c/ M. Simon, n° 413995, fiché en A sur ce point.

antérieures, c'est-à-dire aux années 2016, 2017 et 2018, vous ne pourrez pas, en revanche, suivre l'argumentation du requérant en ce qui concerne l'absence de suspension du délai de prescription. En effet, ainsi que cela a été jugé par le Conseil d'Etat dans la décision que nous venons de citer, le cours du délai de répétition prévu par l'article L. 93 a été suspendu pendant la durée de l'instance contentieuse ayant abouti au jugement à l'origine de l'annulation de la pension. Vous savez qu'en application des articles 2230 et 2231 du code civil, à la différence de l'interruption du délai de prescription, selon laquelle un nouveau délai recommence à courir à compter de la date de l'acte interruptif, la suspension de la prescription en arrête temporairement le cours sans effacer le délai déjà couru. En l'espèce, le cours de la prescription a été suspendu du 16 juin 2016, date du recours contentieux formé par M. X, au 18 octobre 2017, date de lecture du jugement en exécution duquel la pension de M. X a été annulée. Compte tenu de la suspension du délai de prescription sur une durée d'un an et 4 mois et de la possibilité, pour l'administration, de demander la restitution des sommes correspondant aux arrérages afférents à l'année en cours et aux trois années antérieures, les sommes correspondantes aux arrérages de pension afférents à l'année 2015 et aux quatre derniers mois de l'année 2014 n'étaient pas prescrites lorsque leur reversement a été réclamé le 30 avril 2019.

En revanche, l'administration n'est pas fondée à récupérer les sommes correspondantes aux arrérages afférents aux mois d'avril 2014 à août 2014, ces sommes ne pouvant être regardées comme étant incluses dans les trois années antérieures non couvertes par la prescription. En effet, réclamer à M. X le reversement de la totalité des arrérages de pension perçus en 2014, en partant du principe que les sommes versées en 2014, 2015 et 2016 ne sont pas prescrites, reviendrait à lui réclamer des sommes au-delà de la durée de trois années précédant l'année au cours de laquelle le trop-perçu a été constaté. Cela reviendrait à ne pas tenir compte de l'année 2018 et donc à appliquer, dans le calcul à rebours du délai de prescription à compter de l'année 2019, non pas la suspension du délai de prescription prévue par le Conseil d'Etat dans sa décision n°07668 du 30 novembre 1979, mais une interruption de ce délai de prescription. Vous accueillerez donc le moyen tiré de la prescription de la créance uniquement en ce qui concerne les sommes correspondantes aux arrérages afférents aux mois d'avril à août 2014. Ce moyen sera en revanche écarté s'agissant des sommes correspondantes aux arrérages de pension afférents à la période courant de septembre 2014 à octobre 2016.

En ce qui concerne l'existence de la créance, M. X soutient tout d'abord que le titre de perception méconnaît les dispositions de l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite dès lors, d'une part, que la pension ne pouvait être supprimée, en cas d'erreur de droit, que dans un délai d'un an à compter de la notification de la décision de concession initiale de la pension, d'autre part, qu'aucune mauvaise foi ne saurait lui être reprochée alors qu'il n'a fait que subir les conséquences de plusieurs arrêtés illégaux⁸. Toutefois, le requérant ne peut se prévaloir de ces dispositions. En effet, les dispositions de l'article L. 55 ne sauraient faire obstacle à ce que l'administration, qui était tenue d'assurer l'exécution du jugement du tribunal administratif de Nice du 18 octobre 2017, annule la pension initialement concédée à M. X, celle-ci se trouvant, par l'effet de ce jugement, privée de base légale. Voyez, à cet égard, une décision du Conseil d'Etat du 19 juillet 2017, n°s 404969 et 405906, ou une décision du Conseil d'Etat du 8 janvier 2020, n° 428597, dans lesquelles le Conseil d'Etat a jugé que ces dispositions ne sauraient faire obstacle à ce que l'administration, qui est tenue d'assurer l'exécution des décisions de justice, annule la pension initialement concédée à un agent lorsque celle-ci se trouve, par l'effet d'une décision du juge administratif, privée de base légale.

Par ailleurs, dans la décision du 30 novembre 1979, ministre délégué à l'économie et aux finances, n°07668, que nous avons citée précédemment, le Conseil d'Etat a précisé que si les dispositions de l'article L. 93 du code des pensions s'appliquent même lorsque l'apparition d'un trop perçu résulte de l'annulation d'une pension par l'administration en exécution d'une décision contentieuse, en revanche, ne sont pas applicables à ce cas les dispositions de l'article L. 55 du même code, selon lesquelles la restitution des sommes payées indûment ne peut être exigée que si le pensionné est de mauvaise foi, car elles visent le seul cas où la pension est supprimée ou révisée par application de cet article L. 55. Vous écarterez donc le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Enfin, s'agissant là encore de l'existence de la créance, M. X soulève un dernier moyen tiré de ce que la pension de retraite qui lui a été versée pour la période du 5 avril 2014 au 4 octobre

⁸ Article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite : « *Sous réserve du b de l'article L. 43, la pension et la rente viagère d'invalidité sont définitivement acquises et ne peuvent être révisées ou supprimées à l'initiative de l'administration ou sur demande de l'intéressé que dans les conditions suivantes : / A tout moment en cas d'erreur matérielle ; / Dans un délai d'un an à compter de la notification de la décision de concession initiale de la pension ou de la rente viagère, en cas d'erreur de droit. / La restitution des sommes payées indûment au titre de la pension ou de la rente viagère d'invalidité supprimée ou révisée est exigible lorsque l'intéressé était de mauvaise foi. (...)* ».

2016 ne présente pas un caractère indu dès lors qu'il n'était plus en activité et n'a perçu aucune rémunération sur la période en cause au cours de laquelle il était radié des cadres. Il résulte de l'instruction, et il n'est au demeurant pas contesté, que M. X, qui était radié des cadres sur la période courant du 5 avril 2014 au 4 octobre 2016, n'a pu reprendre son activité durant cette période, c'est-à-dire durant les dix trimestres correspondant à la durée maximale de prolongation d'activité au de-là de la limite d'âge dont il souhaitait bénéficier.

Toutefois, ainsi que le fait valoir l'administration en défense, la circonstance que M. X n'ait perçu aucun revenu d'activité durant cette période demeure sans incidence sur le caractère indu de la pension de retraite versée sur cette même période. En effet, ainsi que nous l'avons dit précédemment, l'administration, qui était tenue d'assurer l'exécution d'une décision de justice, devait annuler la pension initialement concédée au requérant dès lors que cette pension s'est trouvée, par l'effet d'une décision du juge administratif, privée de base légale. Vous rejetterez donc ce dernier moyen, tiré de ce que la pension ne présenterait pas de caractère indu au motif que M. X n'a pas pu reprendre son activité et n'a donc perçu, sur la période en litige, aucun revenu d'activité.

Au surplus, vous constaterez que le dernier jugement du tribunal administratif de Nice, en date du 21 mai 2021, mentionne que la carrière de M. X a été reconstituée par la production de deux arrêtés en date des 21 et 22 janvier 2019. Il résulte en outre de ce jugement que le tribunal administratif de Nice a, d'une part, enjoint à ce qu'il soit procédé à la revalorisation de la pension de retraite de M. X à compter du 6 octobre 2016 pour prendre en compte l'avancement au 8ème échelon et la durée de cotisation dont il aurait bénéficié s'il avait pu poursuivre son activité jusqu'à cette date. Le tribunal a, d'autre part, condamné l'Etat à verser à M. X la somme de 45 964,58 en réparation du préjudice subi sur la période courant du 5 avril 2014 au 5 octobre 2016, cette somme correspondant à son préjudice moral à hauteur de 1500 euros et, pour le montant restant, à la somme égale à la différence entre la rémunération qu'il aurait dû percevoir s'il avait bénéficié de la prolongation d'activité demandée et le montant des pensions versées. A cet égard, la circonstance que cette indemnisation apparaisse désormais incomplète eu égard à l'annulation de la pension initiale, est sans incidence sur le fait que la pension initiale se trouve dépourvue de base légale en exécution du jugement du 18 octobre 2017, lequel a, d'une part, prononcé l'annulation de l'arrêté du 18 avril 2016 portant radiation des cadres de M. X, d'autre part, enjoint au ministre de la justice de procéder à la reconstitution de la carrière de M. X à compter du 5 avril 2014. Enfin et en tout état de cause, M. X ne formule, dans la présente requête, aucune conclusion indemnitaire visant à obtenir une indemnisation complémentaire en raison de l'annulation de sa pension initiale.

Par ces motifs nous concluons :

- A l'annulation du titre de perception du 30 avril 2019 uniquement en tant qu'il porte sur les arrérages de pension afférents aux mois d'avril 2014 à août 2014 ;
- A ce que M. X soit déchargé de l'obligation de payer la somme correspondant aux arrérages de pension afférents aux mois d'avril 2014 à août 2014 ;
- A ce que l'Etat verse à M. X une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 7611 du code de justice administrative.
- Au rejet du surplus des conclusions de la requête.