



HAL
open science

Note sous Conseil d'État, 12 février 2020, req. n°416965
Laurent Seurot

► **To cite this version:**

Laurent Seurot. Note sous Conseil d'État, 12 février 2020, req. n°416965. Revue juridique de l'Océan Indien, 2020, 29, pp.695-700. hal-03327583

HAL Id: hal-03327583

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-03327583v1>

Submitted on 27 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chroniques

Chronique de la jurisprudence administrative française de l'Océan Indien

Sous la direction d'Anissa HACHEMI,

Professeure de droit public à l'Université de La Réunion

À l'occasion de cette nouvelle chronique de jurisprudence administrative, Laurent SEUROT nous fait l'amitié de commenter une récente décision du Conseil d'État relative aux conditions d'attribution de la bonification dite « bénéfiques de campagne ». Professeur de droit public à l'Université de Lorraine, il est notamment spécialiste de droit de la fonction publique.

10.1. FONCTION PUBLIQUE ET DROIT DU TRAVAIL

Bonification dite « bénéfiques de campagne » – conditions d'attribution

Conseil d'État, 12 février 2020, req. n°416965

Laurent SEUROT, Professeur de droit public, Université de Lorraine, Institut de Recherches sur l'Évolution de la Nation et de l'État (I.R.E.N.E.E.)

C'est à un intéressant mais difficile exercice d'interprétation que le Conseil d'État a dû se livrer pour déterminer quels sont les militaires qui ont droit, dans le cadre de la liquidation de leur pension de retraite, à la bonification dite « bénéfiques de campagne » en raison des services qu'ils ont accomplis outre-mer.

Le requérant était un ancien gendarme né à La Réunion. Après avoir fait une partie de sa carrière en métropole, il avait été affecté, à compter du 26 août 2003 et jusqu'à ce qu'il soit admis à faire valoir ses droits à la retraite, le 1^{er} octobre 2016, à La Réunion. Il se plaignait de ce que le titre de pension qui lui avait été délivré n'incluait pas la bonification prévue par le c) de l'article L. 12 du Code des pensions civiles et militaires de retraite, dite « bénéfiques de campagne », au titre de sa période d'affectation à La Réunion.

Par un jugement du 29 septembre 2017, le Tribunal administratif de La Réunion, compétent en premier et dernier ressort pour les litiges relatifs aux pensions de retraite des agents publics (art. R. 811-1 du Code de justice administrative), a rejeté sa demande d'annulation du titre de pension. Le requérant

s'est alors pourvu en cassation contre ce jugement et, par la décision commentée, le Conseil d'État a fait droit à sa demande et renvoyé l'affaire devant le Tribunal administratif de La Réunion.

Rassurons tout de suite le lecteur : si cette affaire semble, au premier abord, assez technique, elle pose en réalité d'intéressantes questions d'interprétation. Tout le problème, en effet, portait sur l'interprétation qu'il convenait de donner de l'article R. 14 du Code des pensions civiles et militaires de retraite, plus précisément de son C. Mais, avant de s'intéresser à cet article, il est nécessaire de citer l'article L. 12 du même code, qu'il précise et qui prévoit à son c) que, dans le cadre du calcul des services pris en compte dans la liquidation de la pension, aux services effectifs s'ajoutent, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, l'attribution de bonifications dites « bénéfiques de campagne dans le cas de services militaires, notamment pour les services à la mer et outre-mer ». Précisant cette disposition, l'article R. 14 C dispose que les bénéfiques de campagne sont décomptés à raison du « service accompli, soit à terre, soit à bord des bâtiments (...) : 1°) En Algérie, dans les territoires et pays d'outre-mer, Maroc et Tunisie, pour les militaires envoyés de la métropole, d'Algérie, d'un autre territoire ou pays d'outre-mer, Maroc et Tunisie. / Sont considérés à cet égard comme envoyés d'Europe les militaires français originaires d'Europe ou nés dans un territoire ou pays d'outre-mer, Maroc et Tunisie, de passage dans ces régions et n'y étant pas définitivement fixés ».

Pour refuser au requérant le droit aux bénéfiques de campagne au titre de ses services à La Réunion, le service des retraites de l'État s'était fondé sur le fait que le requérant avait achevé sa carrière par son affectation à La Réunion et qu'il s'y était fixé pour sa retraite. Ce raisonnement, s'il n'a pas été remis en cause par le tribunal, l'a été par le Conseil d'État, qui a annulé le jugement pour erreur de droit. Afin d'éclairer le Tribunal administratif de La Réunion auquel il a renvoyé l'affaire, il a précisé l'interprétation qu'il convenait de faire de l'article R. 14 C : « à l'exception des militaires qui reçoivent comme première affectation opérationnelle le territoire dans lequel ils sont installés, les militaires envoyés dans un des territoires qui y est mentionné pour y accomplir des services ont droit aux bénéfiques de campagne, peu important qu'ils en soient originaires ou qu'à l'occasion de cette affectation, ils s'y fixent définitivement ».

On s'efforcera d'expliquer les principes ainsi dégagés par le Conseil d'État. Mais, pour les comprendre, il est nécessaire, avant cela, de faire un peu d'histoire et de remonter à l'origine de l'article R. 14 C.

À propos de l'article R. 14 C. – Le lecteur aura sans doute remarqué, même après une lecture rapide, que cet article vient d'une époque aujourd'hui révolue : il y est question de militaires « envoyés d'Europe », qu'il faut comprendre comme signifiant « envoyés de métropole » ; de militaires « nés dans

un territoire ou pays d'outre-mer », vocable qu'on ne retrouve plus guère dans le droit positif ; sans parler de la référence au Maroc et à la Tunisie, indépendants depuis 1956...

Le Conseil d'État avait déjà été sollicité, dans une décision *Géran* de 2013 (CE, 13 nov. 2013, n° 349767, Rec. T.), pour préciser le sens qu'il convenait de donner à l'article R. 14 C. Mais il est essentiel de préciser que l'interprétation alors donnée par le Conseil d'État concernait la version de l'article R. 14 C antérieure au décret n° 2011-1429 du 3 novembre 2011, lequel a supprimé le groupe de mots placés entre guillemets dans ce qui suit : sont considérés comme envoyés d'Europe les militaires français originaires d'Europe ou nés dans un territoire ou pays d'outre-mer, Maroc et Tunisie, « de père et de mère tous deux Européens », de passage dans ces régions et n'y étant pas définitivement fixés.

Dans ses conclusions sur la décision *Géran*, la présidente Vialettes avait retracé l'origine de cette disposition, indiquant « qu'il ressort des travaux préparatoires du texte, et notamment de l'article 36 de la loi du 14 avril 1924 [...] qu'il s'agissait, en réalité, de viser "les militaires français [...] nés dans un territoire ou pays d'outre-mer, Maroc et Tunisie" au cas seulement où ils seraient de "père et de mère tous deux Européens" et que leurs parents seraient "de passage dans ces régions et n'y étant pas définitivement fixés" ». Ce cas de figure résultait d'un amendement des députés Flandin et Le Brecq qui avaient demandé que la prime de dépaysement soit accordée aux militaires nés « accidentellement » dans une colonie de parents européens. L'idée était ainsi de faire bénéficier de la prime les militaires français, de père et de mère tous deux Européens, nés accidentellement en dehors de la métropole en raison du fait que leurs parents étaient de passage dans ces territoires.

Dans sa décision *Géran*, le Conseil d'État avait jugé qu'en prévoyant d'accorder ces bénéfices de campagne à des militaires nés dans un des territoires ou pays en cause et en limitant cet avantage aux militaires dont les parents non seulement étaient de passage dans ces régions et n'y étaient pas définitivement fixés, mais étaient en outre tous deux « Européens », le pouvoir réglementaire avait opéré entre militaires ayant accompli des services dans certains territoires et pays une différence de traitement sans rapport direct avec l'objet de l'article, objet que le Conseil d'État décrivait ainsi : « réserver les bénéfices de campagne aux militaires ayant accompli des services dans un territoire ou pays dont ils ne sont pas originaires », sous-entendu quand bien même ils y seraient accidentellement nés.

Cette interprétation était étroitement liée à la rédaction du texte antérieure à 2011. Elle dépendait en effet très largement de la présence dans le texte du syntagme « de père et de mère tous deux Européens ». Cette référence ayant été supprimée en 2011, il n'est plus possible de comprendre la condition imposant

d'être de passage dans les régions en cause et de ne pas y être définitivement fixé comme s'appliquant aux parents des militaires : elle ne peut plus désormais se comprendre que comme s'appliquant aux militaires eux-mêmes. Cela impliquait une nouvelle interprétation du texte, et c'est là que les divergences entre le tribunal et le Conseil d'État sont apparues.

« Peu important qu'à l'occasion de cette affectation, ils s'y fixent définitivement ». – La principale difficulté posée par la présente affaire concernait l'interprétation qu'il convenait de donner à l'expression « n'y étant pas définitivement fixés ». Dans la version du texte antérieure à 2011, elle visait les parents de militaires qui avaient été simplement de passage outre-mer et dont l'enfant était né lors de ce passage. Pour le tribunal, cette expression signifie, postérieurement à 2011, que les bénéficiaires de campagne doivent être refusés au militaire qui, à l'issue de son affectation dans un des territoires mentionnés à l'article R. 14, décide de s'y installer définitivement. Le tribunal a ainsi considéré qu'il fallait prendre en compte, pour apprécier si l'intéressé devait être considéré comme définitivement fixé à La Réunion, ce qu'il avait fait *après* la fin de son affectation et non sa situation *avant* cette affectation. Si l'on suit cette interprétation, dans la mesure où le requérant avait achevé sa carrière par son affectation à La Réunion et dans la mesure où il s'y était fixé pour sa retraite, le service des retraites de l'État était en droit de refuser de lui accorder la bonification en question.

Cette interprétation était contestée par le rapporteur public, Raphaël Chambon, pour qui la disposition en cause devait être interprétée comme visant la fixation définitive dans un territoire d'outre-mer *avant* l'affectation dans ledit territoire, et non *à l'issue*. Il relevait que la doctrine administrative était dans ce sens. Dans une réponse ministérielle récente, le ministre de l'intérieur, faisant référence à la doctrine du service des retraites de l'État, avait en effet considéré que ce n'était pas ce qui se passait à l'issue de l'affectation outre-mer qui devait être pris en compte pour apprécier la fixation définitive outre-mer, mais la situation antérieure à ladite affectation (Question écrite n° 7062 posée par Mme Huguette Bello, publiée au JORF le 3 avril 2018, p. 2726 ; réponse publiée au JORF le 11 septembre 2018, p. 8061). Suivant ce raisonnement, le requérant soutenait que, dans la mesure où, avant d'être affecté à La Réunion, il était affecté en métropole, il ne pouvait pas être regardé comme fixé à La Réunion, peu important qu'il s'y soit définitivement installé à l'issue de cette affectation. C'est dans ce sens que tranche le Conseil d'État : peu importe le fait que, à l'issue de son affectation à La Réunion (le Conseil d'État dit « à l'occasion de cette affectation »), il s'y soit définitivement installé.

Le Conseil d'État aurait pu s'en tenir là et annuler le jugement, mais il a suivi son rapporteur public qui jugeait « nécessaire, face à un texte ancien et

relativement obscur, d'en dire un peu plus » et d'en énoncer une interprétation qui permette d'éclairer le tribunal sur la solution à apporter au litige.

« **Peu important qu'ils en soient originaires** » – En particulier, la question pouvait se poser de savoir si la naissance dans le territoire ultra-marin d'affectation faisait obstacle à la qualification d'« envoyé » de la métropole et, par conséquent, à l'attribution des bénéfices de campagne. Pour le dire autrement, fallait-il prendre en compte, pour apprécier la qualité d'« envoyé » de métropole, le lieu de naissance du militaire ou le lieu de sa précédente affectation ? On comprend bien l'enjeu pour le requérant : si est pris en compte le lieu de naissance, étant né à La Réunion, il ne peut pas, lorsqu'il est muté à La Réunion, être considéré comme envoyé de la métropole ; en revanche, si est pris en compte le lieu de l'affectation qui précède immédiatement sa mutation à La Réunion, il doit être considéré comme envoyé de la métropole.

La prise en compte du lieu de naissance aurait pour conséquence que ne pourrait jamais avoir la qualité d'originaire de la métropole celui qui est né dans le territoire ultra-marin dans lequel il est affecté, quelles que soient ses affectations précédentes. C'est cette interprétation que l'on trouve dans la réponse ministérielle déjà citée : « le service de retraites de l'État estime que "le critère d'installation définitive" s'apprécie sur la période comprise entre la naissance du militaire et sa date d'incorporation dans une armée ou la gendarmerie nationale. Cela revient à exclure du bénéfice de campagne le militaire accomplissant des services dans son pays d'outre-mer de naissance et qui y a vécu continuellement jusqu'à son recrutement ». Elle est par ailleurs sans aucun doute conforme à l'intention initiale de l'auteur du texte. Le second alinéa de l'article R. 14 C 1° visait en effet à éclairer la portée du premier en précisant quels militaires devaient être regardés comme « envoyés de la métropole » : il s'agissait de ceux nés en métropole, d'une part, et de ceux, ainsi qu'on l'a vu plus haut, nés accidentellement outre-mer, d'autre part. Pour le dire autrement, la rédaction antérieure à 2011 impliquait de se fonder, sauf le cas particulier des enfants nés accidentellement outre-mer, sur le lieu de naissance et non sur le lieu de la précédente affectation.

Cependant, comme on l'a vu, ce texte a été modifié en 2011, ce qui autorisait à se libérer de l'interprétation que sa rédaction antérieure impliquait. Par ailleurs et surtout, le respect du principe d'égalité commandait de neutraliser le critère du lieu de naissance. En effet, si un militaire grandit en métropole et y fait ses études, et s'il est d'abord affecté en métropole avant d'être ensuite affecté à La Réunion, la circonstance qu'il soit né en métropole ou à La Réunion est sans rapport avec l'objet de la norme qui consiste à apprécier si le militaire est ou non envoyé de métropole sur ce territoire. Priver dans un tel cas le militaire en question des bénéfices de campagne au seul motif qu'il est né à La Réunion méconnaîtrait le principe d'égalité. Pour en assurer le respect, il était donc nécessaire de

neutraliser le critère du lieu de naissance, et cette neutralisation ne pouvait se faire qu'au bénéfice du critère du lieu de l'affectation précédente. C'est ce que reconnaît le Conseil d'État en considérant que la circonstance que le militaire soit originaire du territoire ultra-marin dans lequel il est affecté n'a aucune incidence. Ainsi, doit être considéré comme envoyé de métropole en outre-mer tout militaire qui était, au moment de sa nouvelle affectation, affecté en métropole, quel que soit son lieu de naissance.

« À l'exception des militaires qui reçoivent comme première affectation opérationnelle le territoire dans lequel ils sont installés ». Il n'y a donc qu'un seul cas dans lequel le militaire affecté outre-mer n'a pas droit aux bénéfices de campagne : lorsqu'il reçoit comme première affectation le territoire ultra-marin dans lequel il est déjà installé. Et le respect du principe d'égalité implique, là aussi, de n'accorder aucune importance à son lieu de naissance. Ainsi, si un militaire grandit à La Réunion, y fait ses études et y obtient sa première affectation, la circonstance qu'il soit né en métropole ou à La Réunion n'a aucune importance : dans les deux cas, il n'a pas droit aux bénéfices de campagne.

