

N° 370677

Ministre de l'Economie et des Finances c/Mme B...

7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 17 février 2014

Lecture du 12 mars 2014

## CONCLUSIONS

### M. Bertrand DACOSTA, rapporteur public

A quelles conditions le conjoint d'un fonctionnaire (ou d'un militaire) décédé, bénéficiaire d'une pension de réversion, peut-il remettre en cause le montant de la pension dont jouissait l'ayant-droit à la date de son décès ?

Un point est acquis, au moins depuis l'intervention de votre décision Mme Le G...du 23 décembre 2010 (n° 336119, T.) : la pension de retraite présente un caractère personnel et n'est due qu'au titulaire du droit à pension qui en fait la demande. Ce droit ne constitue donc pas une créance transmissible aux héritiers lors du décès de l'intéressé, sauf dans l'hypothèse où celui-ci a réclamé de son vivant, en saisissant l'administration ou en engageant une action contentieuse, la concession de sa pension, et qu'il n'a pas été statué définitivement sur sa demande. Si tel n'a pas été le cas, les ayants-cause du fonctionnaire ne peuvent contester le mode de calcul de la pension qui lui a été versée ; une telle action est irrecevable.

A défaut, le conjoint survivant peut-il invoquer l'illégalité du titre de pension à l'appui d'une contestation portant sur le montant de la pension de réversion ?

Rappelons les termes de l'article L. 38 du code des pensions civiles et militaires de retraite :

*« Les conjoints d'un fonctionnaire civil ont droit à une pension de réversion égale à 50 % de la pension obtenue par le fonctionnaire ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès.*

*A la pension de réversion s'ajoutent, le cas échéant :*

*1° La moitié de la rente d'invalidité dont le fonctionnaire bénéficiait ou aurait pu bénéficier ;*

*2° La moitié de la majoration prévue à l'article L. 18, obtenue ou qu'aurait pu obtenir le fonctionnaire, si le bénéficiaire de la pension de réversion a élevé, dans les conditions prévues audit article L. 18, les enfants ouvrant droit à cette majoration. »*

Quelle est la portée exacte du premier alinéa ?

1

La mention selon laquelle le conjoint a droit à une pension de réversion « *égale à 50 % de la pension obtenue par le fonctionnaire ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès* » est susceptible de deux interprétations.

Si la référence à la pension qu'aurait pu obtenir le fonctionnaire au jour de son décès doit être entendue comme ne visant que le cas du fonctionnaire décédé alors qu'il n'était pas encore pensionné, l'article peut être regardé comme excluant toute remise en cause du montant versé au fonctionnaire pensionné.

Si, en revanche, les mots « *la pension qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès* » peuvent être interprétés comme se référant aussi, dans le cas du fonctionnaire déjà pensionné, à la pension qu'il aurait pu obtenir si elle avait été calculée correctement, une remise en cause est possible au profit du titulaire de la pension de réversion

C'est dans cette seconde direction que s'est orientée votre jurisprudence, s'agissant de la possibilité, pour le conjoint survivant, de solliciter le bénéfice de la moitié de la majoration prévue à l'article L. 18 (il s'agit de la majoration accordée aux agents ayant élevé au moins trois enfants). Vous avez en effet admis, à plusieurs reprises, que le conjoint survivant puisse demander la prise en compte de cette majoration pour le calcul de sa pension de réversion, alors même que le fonctionnaire admis à la retraite et titulaire de la pension n'avait, lui, ni réclamé ni obtenu un tel avantage. Vous jugez ainsi que les droits du demandeur « *sont définis sur la base de ceux qui pouvaient être reconnus* » à son conjoint, ou encore que la majoration pour pension de la veuve peut être revendiquée si le mari « *avait bénéficié ou aurait dû bénéficier d'une telle majoration* » (CE, 17 décembre 1969, Dame Veuve L..., n° 75040, p. 592 ; CE, 23 février 1972, Dame Veuve P..., n° 83533, p. 165 ; CE, 26 janvier 1979, Dame Veuve C..., n° 10107, T. ; CE, 10 mai 1996, Mme M..., n° 132763).

Compte tenu de la construction de l'article L. 38, la solution doit être la même pour la pension de réversion et pour sa majoration.

Certes, vous jugez traditionnellement que le droit à majoration pour enfants est distinct du droit à pension, ce qui a pour conséquence qu'il « *peut s'ouvrir à une date différente de la date à laquelle s'ouvre celui-ci et ne se trouve pas définitivement fixé lors de l'ouverture du droit à pension* » (CE, Section, 25 mai 1962, Dame veuve D..., p. 347). La formulation a été un peu remaniée par une décision Ministre de la défense c/ M. Z... du 2 juin 2010 (n° 314796, p. 182), qui précise que « *le droit à majoration pour enfants n'est pas une prestation distincte de la pension de retraite mais un mode de calcul de celle-ci, destiné à en compléter le montant pour tenir compte des charges exposées par le pensionné qui a élevé plus de trois enfants* ». Quoi qu'il en soit, le fonctionnaire peut bénéficier des majorations lorsqu'il ne remplit les conditions qu'après son départ à la retraite. Mais cet élément est sans incidence directe sur la question ici posée, qui est celle de savoir si le bénéficiaire de la pension de réversion peut se prévaloir de ce que la pension de référence a été mal calculée.

A cette question, nous vous invitons donc à répondre par l'affirmative, en jugeant que les dispositions de l'article L. 38 permettent au conjoint survivant (ou le cas échéant à l'orphelin), qui est titulaire d'un droit propre, d'obtenir de l'administration que sa propre pension soit calculée par application d'un coefficient au montant de la pension du fonctionnaire décédé tel qu'il aurait dû être légalement fixé.

Non seulement la solution nous paraît fondée en droit, mais la solution inverse pourrait se révéler profondément inéquitable. Prenons l'hypothèse du fonctionnaire qui décède quelques semaines après la notification de son titre de pension, alors que celui-ci est entaché de graves erreurs ; s'il n'a pas eu le temps de le contester avant de mourir, son conjoint survivant, auquel serait opposée l'impossibilité d'en remettre en cause le montant, en pâtirait jusqu'à la fin de ses jours...

Mais, si vous nous suivez, vous n'aurez traité, à ce stade, que la moitié du problème. Il reste en effet à déterminer dans quel délai une telle demande est recevable.

Les décisions que nous avons mentionnées admettent que le conjoint survivant puisse solliciter, sur le fondement de l'article L. 38, la moitié de la majoration prévue à l'article L. 18, alors même que le fonctionnaire décédé n'a, de son vivant, jamais demandé le bénéfice de cette majoration. Cette solution peut trouver sa justification dans le fait que le droit à majoration s'apprécie selon des modalités distinctes : on l'a vu, il n'est pas définitivement fixé lors de l'ouverture du droit à pension.

Doit-on aller au-delà et permettre au bénéficiaire de la pension de réversion d'invoquer l'illégalité du montant de la pension servie au fonctionnaire décédé, alors que ce dernier, avant son décès, n'aurait plus été en mesure d'invoquer à son profit une telle illégalité ?

Rappelons qu'un titre de pension peut être contesté dans les deux mois de sa notification, à la condition, toutefois, que l'administration ait assorti la décision de la mention des voies et délais de recours. Le service des pensions, dans les années 1990, ne mentionnait pas les voies de recours. Vous avez été amenés à juger qu'une telle indication était insuffisante (CE, 15 novembre 2006, T..., T.). De très nombreux fonctionnaires de sexe masculin ont saisi l'aubaine pour obtenir l'annulation de leur titre de pension en tant qu'il n'incluait pas les bonifications pour enfant que les textes antérieurs réservaient, illégalement, aux femmes.

L'expiration du délai de recours contentieux n'empêche pas, cependant, de demander la révision de la pension. L'administration peut toutefois opposer les dispositions de l'article L. 55, aux termes desquelles la pension est définitivement acquise et ne peut être révisée ou supprimée, à l'initiative de l'administration ou sur demande de l'intéressé, qu'en cas d'erreur matérielle, à tout moment, et d'erreur de droit, dans un délai d'un an à compter de la notification. Ce délai de prescription, institué au profit de l'administration, n'est pas d'ordre public (CE, 20 juin 2007, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ G..., n° 288027, T.).

Passé le délai d'un an, donc, la révision pour erreur de droit se heurte à la prescription de l'article 55, du moins si celle-ci est opposée au demandeur. Dans l'hypothèse où le bénéficiaire d'une pension de réversion invoque une erreur de droit affectant le montant de la pension de référence, c'est-à-dire celle qui était servie au fonctionnaire décédé, l'administration peut-elle également lui opposer cette prescription ?

Dans le sens d'une réponse négative, on pourrait soutenir que le droit à pension de réversion constitue un droit propre, ce qui justifierait que le conjoint survivant puisse, le cas échéant, obtenir davantage que ce qu'aurait pu obtenir le pensionné.

Il nous paraît toutefois difficile de retenir une telle interprétation. Le droit à pension de réversion du conjoint survivant n'a d'existence juridique qu'en raison du droit à pension du fonctionnaire décédé. L'article L. 38 peut être lu, et votre jurisprudence est engagée en ce sens, comme permettant au conjoint de demander que sa pension de réversion soit égale à 50 % non pas de la pension effectivement versée, mais de la pension qui aurait pu être obtenue par le fonctionnaire décédé si elle avait été correctement calculée. Toutefois, si l'illégalité consistait en une erreur de droit et si la pension avait été notifiée depuis plus d'un an à la date du décès du fonctionnaire, celui-ci n'aurait pu obtenir qu'elle soit révisée. La logique du système, et la lettre du texte, plaident donc pour que l'administration ne soit tenue de corriger les erreurs affectant la pension de référence, à la demande du conjoint survivant, que pour autant qu'elle y aurait été tenue si le fonctionnaire décédé en avait formulé lui-même la demande. L'obligation ne pèse donc sur elle que si le titre de pension initial n'est pas devenu définitif ou si l'on est dans un des cas où sa révision est possible.

Ajoutons que des arguments d'opportunité militent en ce sens. Les pensionnés de sexe masculin ne peuvent se prévaloir des bonifications antérieurement réservées aux femmes lorsque leur titre de pension est devenu définitif et que leur demande a été déposée plus d'un an après sa notification. Si on met de côté le cas des agents qui découvrent seulement aujourd'hui que leur titre de pension n'a pas été notifié avec la mention des voies et délais de recours il y a quinze ou vingt ans, la source de ces contentieux devrait être en passe de se tarir. Il serait assez peu cohérent que vous ouvriez aux veuves, pour les années, voire les décennies qui viennent, une nouvelle fenêtre contentieuse...

Venons-en au pourvoi introduit par le ministre de l'économie et des finances.

Mme B... est veuve d'un ancien professeur de collège. Celui-ci a été admis à la retraite en 1996 et est décédé en 2010. Sa veuve a demandé l'annulation du titre de pension de son mari, en tant qu'il n'intégrait pas les bonifications pour enfants prévues par l'article L. 12, b), ainsi que l'annulation de son titre de pension de réversion, dans la même mesure.

Le tribunal administratif de Rennes a rejeté comme irrecevables les conclusions dirigées contre le titre de pension de M. B..., en application de la jurisprudence Le G.... En revanche, il a fait droit à la demande s'agissant de la pension de réversion.

Le seul moyen du pourvoi est tiré de ce que le tribunal aurait entaché son jugement d'erreur de droit en méconnaissant le principe selon lequel la pension de réversion doit être calculée en fonction des droits effectivement reconnus à l'époux à la date de son décès et non en fonction des droits auxquels il aurait pu prétendre.

Or, si nous vous avons convaincus, vous jugerez, au contraire, que le conjoint survivant a droit à ce que, pour le calcul de sa pension de réversion, soient corrigées les erreurs qui affectaient la pension du fonctionnaire décédé, pour autant qu'à la date de son décès celui-ci aurait pu lui-même en obtenir la correction.

PCMNC au rejet du pourvoi.