N° 427529,
M. P...

7ème et 2ème chambres réunies

Audience du 12 février 2020
Lecture du 28 février 2020

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

Il est relativement rare sans être exceptionnel que soient portées devant vos chambres réunies des questions de compétence territoriale des tribunaux administratifs, parce qu'elles sont le plus souvent traitées par les tribunaux eux-mêmes, qui peuvent se transmettre les dossiers qu'ils ne s'estiment pas compétents pour connaître ou par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, à qui le tribunal peut transmettre le dossier en cas de difficultés particulières (art R. 351-3 du CJA). Rien n'interdit toutefois au président de la section du contentieux d'en saisir une formation collégiale de jugement (voyez, pour un précédent récent : CE, 12 juillet 2017, *sté Elixir Pétroleum*, n° 409896, aux T).

Celle qu'il vous revient de trancher aujourd'hui porte sur la détermination du tribunal territorialement pour statuer sur les litiges relatifs aux décisions du Fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (FPMA) refusant de verser une allocation à un ancien militaire. Ce fonds, créé par un décret du 15 mai 2007, est un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre de la défense, qui a notamment pour mission de *"verser aux personnels affiliés au fonds de prévoyance militaire ou au fonds de prévoyance de l'aéronautique ou à leurs ayants cause les allocations instituées par voie réglementaire"* (art R. 3417-1 et 3 du code de la défense). Au nombre de ces allocations figurent celles dont l'article D. 4123-2 du code de la défense prévoit le versement aux militaires *"en cas de blessure, d'infirmité ou de décès imputable au service"*. Il ne fait aucun doute que le refus de cet établissement de verser une allocation est une décision administrative dont la contestation relève de la juridiction administrative. Il est cependant moins évident de savoir quel tribunal administratif est territorialement compétent pour en connaître.

Vous en déciderez à propos du recours formé par M. P..., qui a servi dans l'armée entre 1986 et 2006, qui a été blessé à plusieurs reprises et bénéficie d'une pension militaire d'invalidité, contre le refus que lui a opposé ce fonds en 2017 de lui verser une allocation au titre de troubles psychiques post-traumatiques apparus tardivement mais qu'il rattache à une mission à Sarajevo, en 1994. Il a saisi le TA de Paris, lieu du siège de l'établissement, qui a transmis son dossier au TA de Nantes, lieu de la dernière affectation de l'agent, qui l'a à son tour transmis au président de la section du contentieux.

Le choix de la juridiction compétente ne devrait pas peser significativement sur ses statistiques. Ce n'est pas un contentieux de masse, sans être pour autant exceptionnel, plusieurs affaires similaires étant actuellement pendantes devant différents TA.

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.

Vous connaissez le dispositif réglementaire de détermination de la compétence territoriale des tribunaux administratifs, qui repose sur l'articulation entre un principe supplétif de compétence du tribunal *"dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée ou a signé le contrat litigieux"* qui s'applique *"lorsqu'il n'en est pas disposé autrement par les dispositions de la section 2 du présent chapitre ou par un texte spécial"* (art 312-1 du CJA) et des règles spéciales figurant à la section 2 pour différentes catégories de litiges.

Parmi celles-ci, deux sont susceptibles de trouver à s'appliquer à la contestation d'un refus du Fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique de verser une allocation à un militaire ou ancien militaire. Nous ne mentionnons pas tous les autres, clairement inapplicables.

La première est celle de l'article R. 312-12 qui attribue au tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le lieu d'affectation, de nouvelle affectation ou de dernière affectation de l'agent public *"tous les litiges d'ordre individuel, y compris notamment ceux relatifs aux questions pécuniaires, intéressant les fonctionnaires ou agents de l'Etat et des autres personnes ou collectivités publiques, ainsi que les agents ou employés de la Banque de France"*.

La seconde est celle de l'article R. 312-13 concernant *"les litiges relatifs aux pensions"*. Dans le cas de M. P..., elle conduirait à attribuer le litige au TA de La Réunion, dans le ressort duquel il réside.

Nous commencerons par cette dernière dont le champ d'application est plus spécifique et dont l'application en l'espèce dépend de la question de savoir si l'allocation versée par le fonds de prévoyance militaire peut être qualifié de pension.

Nous ne le pensons pas. La pension est définie par l'article L. 1 du code des pensions civiles et militaires de retraite comme *"une allocation pécuniaire personnelle et viagère accordée aux fonctionnaires civils et militaires et, après leur décès, à leurs ayants cause désignés par la loi, en rémunération des services qu'ils ont accomplis jusqu'à la cessation régulière de leurs fonctions"*.

Le fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique est, comme son intitulé l'indique, un fonds de prévoyance qui assure aux militaires qui y sont obligatoirement affiliés une protection complémentaire contre les risques invalidité et décès. L'allocation qu'il verse aux militaires n'est donc pas un élément de la rémunération à laquelle tout militaire a droit après la cessation de ses fonctions en rémunération des services rendus, mais un droit né de la réalisation d'un risque, lequel peut survenir et l'allocation être versée alors que le militaire est toujours en activité. Le militaire s'est assuré contre ce risque par ses cotisations obligatoires, sous la forme de prélèvements opérés à la source sur diverses indemnités et qui représentent la quasi-totalité des ressources du fonds. La couverture de certains risques inhérents à leurs fonctions par ces fonds de prévoyance est d'ailleurs une garantie statutaire prévue par l'article L. 4123-5 du code de la défense. Cette allocation relève donc d'un régime assurantiel et non d'un régime de pension de retraite.

Il est vrai que vous avez jugé qu'un litige relatif à l'allocation temporaire d'invalidité était un *« litige en matière de pensions »* au sens du 7° de l'article R. 811-1 du code de justice administrative, qui attribue aux tribunaux administratifs compétence pour en connaître en premier et dernier ressort (CE, 23 octobre 2017, *Mme R...*, n° 412285, au rec), solution qui avait déjà été retenue pour l'application des dispositions relatives à la compétence territoriale (6 novembre 1998, *S...*, n° 195674, au rec sur ce point). Or l'allocation temporaire d'invalidité n'a pas plus que l'allocation versée par le fonds de prévoyance des militaires le caractère d'une pension de retraite puisqu'il s'agit d'une indemnisation des accidents de service et des maladies professionnelles dont

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.

bénéficient les agents en service et dont le versement se poursuit après le départ à la retraite de l'agent, sans avoir aucune incidence sur le calcul de sa pension (art 6 du décret du 6 octobre 1960 portant règlement d'administration publique pour l'application des dispositions de l'article 23 bis de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires). Mais la solution que vous avez retenue pour l'allocation temporaire d'invalidité n'est pas fondée sur un principe d'assimilation aux pensions des indemnisations des accidents de service, qui pourrait justifier de l'appliquer aux versements du fonds de prévoyance des militaires, mais sur une disposition particulière du décret du 6 octobre 1960 qui la rattache au contentieux des pensions. Or aucune disposition similaire n'existe pour les allocations versées par le Fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique, qui n'ayant pas le caractère d'un élément de pension, ne peuvent entrer dans le champ de l'article R. 312-13.

L'article R. 312-12 attribue au tribunal administratif du lieu de l'affectation, de la nouvelle ou de la dernière affectation de l'agent, selon les cas, *"tous les litiges d'ordre individuel, y compris notamment ceux relatifs aux questions pécuniaires, intéressant les fonctionnaires"* et autres agents publics.

A première vue, cette formulation très large pourrait trouver à s'appliquer au litige né d'un refus de verser une allocation à un ancien militaire. Mais il ressort clairement des dispositions suivantes de cet article, qui évoquent les décisions relatives à la carrière de l'agent (nomination, révocation, mise à la retraite et plus largement toute mesure entraînant une cessation d'activité, tableaux d'avancement et listes d'aptitudes, promotions, etc.) et à son affectation, que ce critère de compétence ne concerne que les litiges entre l'agent public et son employeur et non toute contestation d'une mesure non réglementaire par un agent public qui aurait un intérêt à son annulation. En d'autres termes, il faut comprendre l'intérêt de l'agent public au litige comme un intérêt en sa qualité d'agent public, donc au titre de son lien actuel ou passé avec son employeur public. Relèvent ainsi de cet article les litiges pécuniaires relatifs aux différents éléments de sa rémunération, traitement, primes et autres indemnités.

En l'espèce, d'une part, le litige qui l'oppose au fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique ne l'oppose pas à son ancien employeur public, le ministère de la défense, puisque ce fonds est un établissement public. D'autre part, l'allocation qui lui a été refusée ne constitue pas un droit pécuniaire qui lui serait dû au titre de son emploi en qualité de militaire. Même si elle procède d'un régime d'affiliation obligatoire des militaires et couvre des risques auxquels ils sont exposés au titre de leurs fonctions, elle n'est pas liée à la relation de travail entre le militaire et son employeur. Il s'agit d'un mécanisme de prévoyance collective obligatoire mis en place à l'occasion et au profit des militaires qui ne leur ouvre de droits qu'à l'encontre de l'établissement payeur et non de leur employeur.

Ajoutons que cette solution ne serait opportune pour aucune des deux parties, puisqu'elle conduirait à attribuer le litige au TA de Nantes, qui est éloigné tant de la résidence de M. P..., qui est à La Réunion, que du siège de l'établissement public défendeur.

Dans ces conditions, cet article ne nous semble pas davantage que le précédent applicable au litige entre M. P... et le Fonds de prévoyance militaire. En l'absence d'autre exception susceptible de s'appliquer à ce litige, il nous paraît relever de la disposition supplétive de l'article R. 312-1 et donc de la compétence du TA de Paris, dans le ressort duquel a son siège l'établissement défendeur et auquel nous vous proposons d'attribuer le jugement de ce litige.

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.

Tel est le sens de nos conclusions.

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.