

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA MARTINIQUE**

N°2200261

M. Patrice D.

M. Vincent Phulpin
Rapporteur

M. Frédéric Lancelot
Rapporteur public

Audience du 12 octobre 2023
Décision du 30 octobre 2023

08-01-01-06
36-08-03-02

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de la Martinique

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 24 avril 2022, et un mémoire complémentaire, enregistré le 25 juin 2023, M. Patrice D., représenté par Me Coulibaly, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 20 décembre 2022 par laquelle le ministre de l'intérieur et des outre-mer a rejeté son recours administratif préalable obligatoire dirigé contre les décisions des 21 septembre 2021 et 5 novembre 2021 par lesquelles le centre national d'administration de la solde gendarmerie a rejeté ses demandes tendant au versement du complément d'indemnité d'installation en outre-mer et de ses majorations familiales au titre de son affectation en Martinique du 20 octobre 2012 au 31 juillet 2021 ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur et des outre-mer de lui verser le complément d'installation en outre-mer sollicité et ses majorations familiales, à concurrence d'un montant de 45 000 euros ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision de rejet du centre national d'administration de la solde gendarmerie en date du 21 septembre 2021 est entachée d'incompétence, son auteure ne justifiant d'aucune compétence ou délégation ;

- elle est entachée d'un vice de forme puisqu'elle a été édictée par le biais d'un simple courriel et non d'une décision expresse administrative formalisée ;

- elle ne respecte pas les exigences de motivation définies aux articles 1^{er} et 3 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;
- cette décision est entachée d'une erreur de fait puisque, contrairement à ce qu'elle retient, il a perçu l'indemnité d'installation en outre-mer à la suite de son affectation en Martinique, laquelle a été versée sur ses bulletins de solde des mois de juin et octobre 2013 ;
- en rejetant son recours administratif préalable obligatoire au motif qu'il avait été radié des cadres et admis à la retraite sans avoir quitté la Martinique, le ministre a commis une erreur de droit et une erreur d'appréciation ;
- en effet, conformément à l'article 7 bis du décret n° 50-1258 du 6 octobre 1950, la prolongation de son affectation au-delà de la durée de deux ans lui ouvrait droit à un nouveau versement du complément d'indemnité d'installation pour chaque prolongation de deux ans, dans la limite de deux prolongations de séjour ;
- la décision méconnaît le principe d'égalité de traitement puisque sept gendarmes titulaires du grade de major ou d'adjudant et placés dans une situation identique ou similaire ont bénéficié du versement du complément d'indemnité d'installation ;
- elle constitue une sanction déguisée à caractère pécuniaire faisant suite à des faits de détournement de la finalité d'un traitement de données à caractère personnel qu'il a commis dans le cadre de ses fonctions et qui lui ont valu un blâme disciplinaire et une condamnation délictuelle.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 juin 2023, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les conclusions à fin d'annulation et moyens de légalité dirigés contre les courriels initiaux de rejet sont irrecevables, la décision de rejet du recours administratif préalable obligatoire de M. D. du 20 décembre 2022 s'étant substituée aux décisions initiales ;
- les conclusions à fin d'annulation et moyens de légalité dirigés contre la décision implicite de rejet du recours administratif préalable obligatoire de M. D. sont irrecevables, la décision expresse du 20 décembre 2022 prise sur ce recours s'étant substituée à elle ;
- les moyens soulevés par M. D. ne sont pas fondés.

La procédure a été régulièrement communiquée au ministre des armées, qui n'a produit aucune observation.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la défense ;
- le décret n° 50-1258 du 6 octobre 1950 ;
- le décret n° 51-725 du 8 juin 1951 ;
- le décret n° 2008-952 du 12 septembre 2008 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Phulpin,
- les conclusions de M. Lancelot, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. M. Patrice D., sous-officier de gendarmerie titulaire du grade d'adjudant et admis à la retraite le 1^{er} août 2021, a adressé à sa hiérarchie plusieurs demandes tendant à obtenir le versement du complément d'indemnité d'installation en outre-mer et de ses majorations familiales au titre de son affectation en Martinique du 20 octobre 2012 au 31 juillet 2021. Le centre national d'administration de la solde gendarmerie a rejeté ses demandes par décisions des 21 septembre 2021 et 5 novembre 2021. L'intéressé a alors formé le 22 novembre 2021 un recours administratif préalable obligatoire devant la commission de recours des militaires afin de contester ces décisions de rejet. Dans la présente instance, il doit être regardé comme demandant au tribunal administratif d'annuler la décision du 20 décembre 2022 par laquelle le ministre de l'intérieur et des outre-mer a rejeté son recours administratif préalable obligatoire ainsi que d'enjoindre au ministre de lui verser le complément d'installation en outre-mer sollicité et ses majorations familiales à concurrence d'un montant de 45 000 euros.

Sur la légalité de la décision attaquée :

2. L'article 7 bis du décret du 6 octobre 1950 fixant, à compter du 1^{er} janvier 1950, le régime de solde et d'indemnités des militaires entretenus au compte du budget de la France d'outre-mer dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion dispose, dans sa version applicable au litige : « *Les militaires visés au premier alinéa du présent article effectuant, dans l'un des départements d'outre-mer, un séjour d'une durée supérieure à celle fixée par l'article 1er du décret n° 51-725 du 8 juin 1951 susvisé, peuvent percevoir un complément d'indemnité d'installation (principal et, le cas échéant majorations familiales), proportionnel à l'excédent du séjour effectivement accompli sur le séjour prévu par ledit décret pour les personnels civils, et calculé sur la solde applicable à l'expiration de ce dernier séjour. / Lorsque l'excédent de séjour visé ci-dessus est égal à une année, le montant du complément d'indemnité d'installation, exprimé en mois de solde, est fixé ainsi qu'il suit : / Quatre mois et demi pour la Martinique (...)/ En outre, pour une même durée de l'excédent de séjour, les majorations familiales du complément d'indemnité d'installation sont fixées à cinq semaines pour l'épouse et à quinze jours pour chaque enfant à charge. / Le complément d'indemnité d'installation et ses majorations familiales sont payables en une seule échéance à la date du départ du département. / (...) Les indemnités visées au présent article ne peuvent être allouées pour plus de deux séjours réglementaires successifs dans le même département.* » L'article 1^{er}, auquel il est ainsi renvoyé, du décret du 8 juin 1951 relatif au régime de rémunération et avantages accessoires des personnels de l'Etat en service dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane français, de la Martinique et de la Réunion dispose : « *La durée du séjour réglementaire visé au deuxième paragraphe de l'article 8 du décret n° 47-2412 du 31 décembre 1947 est réduite de trois à deux ans pour chacun des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion (...)* ».

3. Il ressort des termes de la décision attaquée du 20 décembre 2022 que, pour rejeter le recours administratif préalable obligatoire formé par M. D. et confirmer les refus initiaux de lui verser le complément d'indemnité d'installation en outre-mer prévu à l'article 7 bis cité précédemment du décret du 6 octobre 1950, le ministre de l'intérieur et des outre-mer s'est fondé sur ce que le requérant ne remplissait pas les conditions fixées par cet article pour bénéficier de ladite indemnité au motif que, admis à la retraite au terme de son affectation le 1^{er} août 2021 et ayant installé sa résidence principal en Martinique, il n'avait pas quitté ce département à la suite de sa radiation des cadres.

4. En premier lieu, les articles L. 4125-1 et R. 4125-1 du code de la défense instituent en matière de litiges relatifs à la situation personnelle des militaires un recours administratif préalable obligatoire à la saisine du juge devant la commission de recours des militaires. En application de l'article R. 4125-10 du même code, la décision du ministre compétent prise sur ce recours après avis de la commission de recours des militaires se substitue à la décision initiale. L'exercice d'un tel recours a pour but de permettre à l'autorité administrative, dans la limite de ses compétences, de remédier aux illégalités dont pourrait être entachée la décision initiale, sans attendre l'intervention du juge. La décision prise sur le recours n'en demeure pas moins soumise elle-même au principe de légalité.

5. En application des dispositions citées au point précédent, la décision du ministre de l'intérieur et des outre-mer du 20 décembre 2022 portant rejet du recours administratif préalable obligatoire formé par M. D. s'est substituée aux décisions initiales des 21 septembre 2021 et 5 novembre 2021 par lesquelles le centre national d'administration de la solde gendarmerie a rejeté les demandes du requérant tendant au versement du complément d'indemnité d'installation en outre-mer et de ses majorations familiales au titre de son affectation en Martinique du 20 octobre 2012 au 31 juillet 2021. Il s'ensuit que, dans le cadre de la présente instance dirigée contre la décision du ministre du 20 décembre 2022, le requérant ne peut utilement se prévaloir de vices propres susceptibles d'entacher les décisions initiales du centre national d'administration de la solde gendarmerie des 21 septembre 2021 et 5 novembre 2021. Les moyens de la requête tirés de ce que la première de ces deux décisions initiales serait entachée d'incompétence, qu'elle serait entachée d'un vice de forme faute d'avoir été édictée par le biais d'une décision expresse administrative formalisée, qu'elle serait entachée d'une insuffisance de motivation et qu'elle serait entachée d'une erreur quant à l'exactitude matérielle des faits en ce qu'elle retient à tort que le requérant n'a pas perçu l'indemnité d'installation en outre-mer à la suite de son affectation en Martinique à compter du 20 octobre 2012, ne sont pas relatifs au respect des règles de procédure applicables aux décisions initiales et se rapportent au contraire à des vices propres susceptibles d'entacher la décision initiale du centre national d'administration de la solde gendarmerie du 21 septembre 2021. De tels moyens sont dès lors inopérants. Ils doivent, par suite, être écartés.

6. En deuxième lieu, il résulte des dispositions citées au point 2. qu'un militaire, dont le premier séjour réglementaire dans un département d'outre-mer est achevé, peut percevoir des compléments d'indemnité d'installation, s'il effectue, à la suite de son premier séjour, d'autres séjours réglementaires dans ce département d'outre-mer, et ce dans la limite de ces deux prolongations successives. Toutefois, aux termes du 6^e alinéa de l'article 7 bis du décret du 6 octobre 1950, le versement de ce complément d'indemnité n'est possible qu'en cas de départ du militaire du département d'outre-mer concerné. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que, par ordre de mutation du 17 août 2012, M. D. a été affecté en Martinique pour raison de service à compter du 20 octobre 2012 et est resté affecté dans ce département jusqu'à son admission à la retraite, le 1^{er} août 2021. Il n'est pas contesté que le requérant a, sur sa demande, bénéficié de la part de sa hiérarchie de la reconnaissance, par décision du 5 septembre 2016, de la localisation en Martinique du centre de ses intérêts matériels et moraux. Il est constant que, à la suite de son admission à la retraite le 1^{er} août 2021, l'intéressé est resté vivre en Martinique où il a installé sa résidence principale. Dans ces conditions, faute d'avoir quitté ce département d'outre-mer à la suite de son admission à la retraite, M. D. ne remplissait pas les conditions fixées par l'article 7 bis cité précédemment du décret du 6 octobre 1950 pour bénéficier du complément d'indemnité d'installation en outre-mer qu'il institue. Il s'ensuit que le ministre de l'intérieur et de l'outre-mer a légalement pu, sans commettre erreur de droit ni erreur d'appréciation, rejeter le recours administratif préalable obligatoire de l'intéressé et confirmer les refus initiaux de lui verser ledit complément d'indemnité. Les moyens ainsi soulevés par le requérant ne sont dès lors pas fondés. Ils doivent, par suite, être écartés.

7. En troisième lieu, un refus d'attribution d'une indemnité peut constituer une sanction déguisée s'il est établi que l'auteur de l'acte a eu l'intention de sanctionner l'agent et que la décision a porté atteinte à la situation professionnelle de ce dernier. En l'espèce, il ne ressort ni des termes de la décision attaquée, ni d'aucun autre élément versé au dossier, que la décision attaquée du ministre de l'intérieur et des outre-mer du 20 décembre 2022, qui se fonde ainsi qu'il a été dit précédemment sur ce que le requérant ne remplissait pas les conditions fixées à l'article 7 bis du décret du 6 octobre 1950 pour bénéficier du complément d'indemnité d'installation en outre-mer qu'il institue, procéderait d'une quelconque intention de son auteur de sanctionner M. D. Il s'ensuit que le moyen tiré de ce que cette décision serait constitutive d'une sanction déguisée n'est pas fondé. Il doit, par suite, être écarté.

8. En quatrième et dernier lieu, le respect du principe d'égalité ne saurait permettre à un fonctionnaire de bénéficier d'un avantage qui aurait été illégalement attribué à un autre fonctionnaire du même corps, placé dans la même situation. Il s'ensuit que le requérant ne saurait utilement se prévaloir de la circonstance que plusieurs sous-officier de gendarmerie, titulaires du grade de major ou d'adjudant, placés dans une situation identique ou similaire à la sienne auraient bénéficié du versement du complément d'indemnité d'installation en outre-mer. Le moyen ainsi soulevé est dès lors inopérant. Il doit, par suite, être écarté.

9. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que M. D. n'est pas fondé à contester la légalité de la décision du ministre de l'intérieur et des outre-mer du 20 décembre 2022 portant rejet de son recours administratif préalable obligatoire et confirmant les refus initiaux de lui verser le complément d'indemnité d'installation en outre-mer prévu à l'article 7 bis du décret du 6 octobre 1950. Par suite, les conclusions principales de la requête, qui tendent à son annulation, doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées en défense par le ministre.

Sur l'injonction :

10. Le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation, n'implique aucune mesure d'exécution particulière. Par suite, les conclusions à fin d'injonction doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de L'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que M. D. demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. D. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. Patrice D., au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre des armées.

Délibéré après l'audience du 12 octobre 2023, à laquelle siégeaient :
M. Laso, président,
M. de Palmaert, premier conseiller,
M. Phulpin, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 octobre 2023.

Le rapporteur,

Le président,

V. Phulpin

J-M. Laso

Le greffier,

J-H. Minin

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre des armées en ce qui les concernent ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.