

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1700394

M. X.

M. Briquet
Rapporteur

M. Schnoering
Rapporteur public

Audience du 29 mars 2018
Lecture du 27 avril 2018

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 10 novembre 2017 et 5 février 2018, M. X. demande au Tribunal :

1°) d'annuler les décisions des 29 mai et 23 août 2017, par lesquelles le directeur du centre d'administration ministériel des indemnités de déplacement a rejeté les demandes qu'il avait présentées les 20 mars et 4 août 2017 en vue d'obtenir une révision du montant de l'indemnité de changement de résidence qui lui avait été alloué à l'occasion de son déménagement de Djibouti à Nouméa ;

2°) d'enjoindre sous astreinte à l'administration de lui verser les sommes, majorées des intérêts au taux légal, qui lui sont dues ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 500 euros, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- les décisions attaquées, qui ne citent pas l'ensemble des textes applicables, sont insuffisamment motivées ;

- le directeur du centre d'administration ministériel des indemnités de déplacement aurait dû appliquer à la fois le décret n° 86-416 du 12 mars 1986 et le décret n° 98-844 du 22 septembre 1998, ainsi que l'avait fait le ministre de la défense dans sa décision du 16 décembre 2016 ;

- en répondant tardivement à ses réclamations le directeur du centre d'administration ministériel des indemnités de déplacement l'a empêché de produire, dans le délai maximum de six mois après sa date de prise de fonctions à Nouméa requis par l'article 30 du décret n° 86-416

du 12 mars 1986, les documents justificatifs attestant d'opérations de déménagement atteignant au moins les deux tiers du montant total de l'indemnité de changement de résidence qui lui a été allouée, et ne lui a ainsi pas permis de percevoir le solde de 20 % auquel il avait pourtant droit ;

- il avait droit au remboursement de ses frais de voyage de Djibouti vers la métropole, où il a pris son congé annuel en décembre 2016 ;

- le coût du transport sur longue distance pris en compte dans le cadre du calcul de l'indemnité de changement de résidence ne pouvait pas être déterminé par référence à un trajet direct entre Djibouti et Nouméa, et devait intégrer aussi bien le trajet Djibouti-Fos sur Mer que le trajet Fos sur Mer-Nouméa, toutes les voies maritimes proposées par les transporteurs passant par la métropole ;

- l'abattement de 50 % prévu à l'article 26 du décret n° 86-416 du 12 mars 1986 ne pouvait pas lui être appliqué, dans la mesure où depuis le 19 novembre 2012 il n'occupait plus un logement meublé par l'administration à Djibouti ;

- il n'a perçu au total que 7 572,60 euros, alors qu'il pouvait légitimement prétendre à 12 151,53 euros au titre du décret n° 86-416 du 12 mars 1986 et à 5 774,05 euros sur le fondement du décret n° 98-844 du 22 septembre 1998.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 janvier 2018, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, toutes deux relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

- le code de la défense ;

- le décret n° 67-290 du 28 mars 1967 ;

- le décret n° 86-416 du 12 mars 1986 ;

- le décret n° 98-844 du 22 septembre 1998 ;

- le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 29 mars 2018 :

- le rapport de M. Briquet, premier conseiller,

- les conclusions de M. Schnoering, rapporteur public,

- et les observations de M. X., et M. Latouche, représentant le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

1. M. X., technicien supérieur d'études et de fabrications de 1^{ère} classe au ministère des armées, a exercé du 12 février 2011 au 30 novembre 2016 en tant qu'agent de prévention sur la base aérienne 188 de Djibouti, avant qu'une décision du ministre de la défense du 16 décembre 2016 ne le place en congés annuels à compter du 1^{er} décembre 2016 et ne le réaffecte à la

direction d'infrastructure de la défense de Nouméa à compter du 5 janvier 2017. Ayant pris ses congés en métropole avant de s'installer en Nouvelle-Calédonie, il a dû avancer les frais afférents à son déplacement et son déménagement. Estimant que le montant qui lui a ultérieurement été alloué au titre de l'indemnité de changement de résidence et de la prise en charge de ses frais de voyage de Djibouti à Nouméa ne couvrait pas l'ensemble des dépenses réellement engagées, il a formé deux recours administratifs les 20 mars et 4 août 2017, qui ont été rejetés par le directeur du centre d'administration ministériel des indemnités de déplacement les 29 mai et 23 août 2017. Ces deux décisions de rejet font l'objet du présent recours.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article 20 du décret du 12 mars 1986 fixant les conditions et modalités de prise en charge par l'Etat des frais de voyage et de changement de résidence à l'étranger ou entre la France et l'étranger des agents civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif : « *L'agent changeant de résidence et régi, dans son affectation de départ et/ou de destination, par les dispositions du décret du 28 mars 1967 susvisé ou du décret n° 2002-22 du 4 janvier 2002 modifié relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger a droit, s'il n'est pas recruté sur place ou résident au sens des dispositions de ces décrets, à la prise en charge : / - du voyage entre son ancienne et sa nouvelle résidence pour lui-même et les membres de sa famille, dans les conditions prévues au titre VI du présent décret ; / - des autres frais qui en résultent pour lui-même et les membres de sa famille dans les conditions prévues aux articles 24 et suivants du présent titre. / Lorsque l'agent prend un congé annuel en France métropolitaine à l'occasion d'un changement de résidence à l'étranger, la prise en charge des frais de voyage inclut le passage par sa résidence en France métropolitaine ou, à défaut, son passage par Paris.* » L'article 25 du même décret dispose quant à lui : « *Le décompte de l'indemnité visée à l'article précédent est établi par addition des trois éléments suivants : / 1° Coût du transport sur longue distance. / Ce premier élément du décompte correspond au coût, à la date de la mutation, du transport par fret aérien d'un déménagement d'un poids brut conforme au tableau ci-après entre les aéroports les plus proches de l'ancienne et de la nouvelle résidence de l'agent. Ce coût est constaté par l'application des tarifs aériens en vigueur sur la voie la plus directe et la plus économique. (...) / (...) / 2° Coût de manutention, de conditionnement, de transport urbain, et autres coûts annexes. / Ce deuxième élément du décompte est fixé forfaitairement à trois fois le coût à la date de la mutation, de la mise en caisse et du chargement sur le territoire européen de la France d'un ensemble de mobilier et d'effets personnels d'un poids brut, emballage compris (...) / 3° Frais d'assurance. / Ce troisième élément du décompte est fixé forfaitairement à 5 p. 100 du total formé par l'addition du premier et du deuxième élément du décompte. / Droits en kilogrammes / (...) / V. Autres agents / Agent : 500 kg / Conjoint ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité : 300 kg / Autre membre de la famille : 200 kg. / (...)* » Aux termes enfin de l'article 26 dudit décret : « *Un abattement de 50 % est opéré sur le décompte mentionné à l'article 25 du présent décret en cas de : / 1° Affectation de l'agent dans un poste situé à l'étranger comportant l'occupation d'un logement entièrement meublé et équipé par l'administration ; / 2° Départ de l'agent d'un poste situé à l'étranger comportant l'occupation d'un logement entièrement meublé et équipé par l'administration ; / 3° Mutation de l'agent d'un poste situé à l'étranger vers un autre poste situé à l'étranger comportant tous les deux l'occupation d'un logement entièrement meublé et équipé par l'administration.* ».

3. En l'espèce M. X. soutient être régi tant par le décret susmentionné du 12 mars 1986 que par le décret du 22 septembre 1998 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les changements de résidence des personnels civils de l'Etat à l'intérieur d'un territoire d'outre-mer, entre la métropole et un territoire d'outre-mer, entre deux territoires d'outre-mer et entre un territoire d'outre-mer et un département d'outre-mer, Mayotte ou la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. Pour ce faire, il prend appui sur l'article 7 de la décision du ministre de la défense du 16 décembre 2016, qui fait référence à ces deux textes. Toutefois, contrairement à ce qu'indique cette décision et par voie de conséquence le requérant, la situation de M. X. ne relève ici que du décret du 12 mars 1986, qui doit seul être examiné. En effet, ce dernier ne restreint à aucun moment son champ d'application au territoire métropolitain de la France et doit ainsi être regardé comme s'appliquant à tous les voyages et changements de résidence entre l'étranger et la France dans son ensemble, sans qu'il y ait lieu de procéder à une distinction entre les parties du territoire français situées en Europe et celles situées en dehors.

4. Au regard de ce décret du 12 mars 1986, M. X. est d'une part fondé à soutenir que, dès lors qu'il avait choisi de prendre son congé annuel en France métropolitaine, il avait droit en application du dernier alinéa de l'article 20 dudit décret à la prise en charge de ses frais de voyage soit jusqu'à sa résidence en métropole, soit à tout le moins jusqu'à Paris. En effet, les termes « *à l'occasion d'un changement de résidence à l'étranger* » ne sauraient être restreints aux changements de résidence entre deux pays étrangers et doivent également concerner les situations où, comme en l'espèce, l'agent doit quitter sa résidence à l'étranger pour rejoindre une partie du territoire français située hors d'Europe. M. X. peut dès lors valablement prétendre au remboursement de ses frais de voyage pour lui et sa famille de Djibouti vers la métropole, sous réserve de production des justificatifs de transport, étant entendu que le remboursement de ces frais de voyage ne doit pas être confondu avec le coût du transport sur longue distance pris en compte dans le cadre du calcul de l'indemnité de changement de résidence, laquelle est destinée à couvrir les frais de déménagement proprement dits et est notamment déterminée par référence au prix du fret aérien sur la voie la plus directe et la plus économique entre Djibouti et Nouméa, voie qui ne passe pas nécessairement par la métropole.

5. Le requérant est d'autre part fondé à faire valoir que le directeur du centre d'administration ministériel des indemnités de déplacement a à tort maintenu l'abattement de 50 % qui avait été opéré sur le fondement de l'article 26 du décret du 12 mars 1986. En effet, si M. X. s'était bien vu attribuer un logement entièrement meublé et équipé par l'administration à son arrivée à Djibouti le 12 février 2011, il ne l'a cependant occupé que jusqu'au 19 novembre 2012, soit un peu moins de deux ans, ce logement ne lui paraissant plus adapté à sa nouvelle situation familiale qui a conduit à la naissance d'un enfant en septembre 2013. Ayant ensuite été logé dans le secteur privé pendant quatre ans de novembre 2012 jusqu'à fin 2016, il ne saurait être regardé dans les circonstances de l'espèce comme occupant toujours à la date de son départ de Djibouti un poste « *comportant l'occupation d'un logement entièrement meublé et équipé par l'administration* ». Par ailleurs, si à son arrivée à Nouméa il a bénéficié d'un logement entièrement meublé et équipé, une telle affectation en Nouvelle-Calédonie ne correspond toutefois pas à l'hypothèse, seule envisagée par l'article 26, d'une arrivée dans un poste « *situé à l'étranger* ». Ne rentrant dans aucune des situations prévues par l'article précité, aucun abattement ne pouvait être opéré à son encontre.

6. M. X. est, au vu de ce qui précède et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens qu'il soulève, fondé à demander l'annulation des décisions attaquées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

7. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.* ». L'article L. 911-2 du même code dispose quant à lui : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé.* » Aux termes enfin de l'article L. 911-3 dudit code : « *Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application [de l'article L. 911-1] d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet.* »

8. L'annulation prononcée n'implique pas nécessairement le versement à M. X. de l'ensemble des sommes qu'il demande. Il ne peut donc en l'état y être fait droit, le tribunal n'étant notamment pas en mesure de déterminer les montants éventuellement dus. Toutefois, cette annulation implique à tout le moins que le directeur du centre d'administration ministériel des indemnités de déplacement prenne à nouveau une décision sur la situation de l'intéressé, après une nouvelle instruction tenant compte des sommes déjà versées à M. X. ainsi que des nouveaux justificatifs, relatifs notamment aux frais de voyage, qui seront éventuellement produits. Il sera dans ces conditions prescrit audit directeur de prendre une nouvelle décision dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

9. Dans les circonstances de l'espèce, une somme de 50 000 F CFP sera mise à la charge de l'Etat, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les décisions des 29 mai et 23 août 2017, par lesquelles le directeur du centre d'administration ministériel des indemnités de déplacement a rejeté les demandes présentées par M. X. les 20 mars et 4 août 2017 en vue d'obtenir une révision du montant de l'indemnité de changement de résidence qui lui avait été alloué à l'occasion de son déménagement de Djibouti à Nouméa, sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint au directeur du centre d'administration ministériel des indemnités de déplacement de prendre, après une nouvelle instruction, une décision sur les demandes de révision présentées par M. X., dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera à M. X. une somme de cinquante mille francs CFP (50 000) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.