

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1700099

M. X.

M. Quillévére
Président-rapporteur

M. Schnoering
Rapporteur public

Audience du 14 septembre 2017
Lecture du 28 septembre 2017

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 21 mars 2017, et un mémoire enregistré le 31 août 2017 M. X., représenté par Me Lhotellier, avocat au barreau de Toulon, demande au tribunal :

1°) l'annulation de la décision du 24 janvier 2017 rejetant son recours administratif préalable obligatoire formé le 6 octobre 2016 à l'encontre du titre de perception émis le 16 août 2016 pour le recouvrement d'un indu relatif à des frais de changement de résidence ;

2°) l'annulation du titre de perception émis le 16 août 2016 pour le recouvrement de la somme de 12 774,94 euros ;

3°) la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- son recours est recevable ; il a formé un recours préalable obligatoire le 6 octobre 2016 dans le délai de deux mois à compter de l'émission du titre de perception ;
- l'action en répétition de l'indemnité de changement de résidence est prescrite depuis le 2 novembre 2014 ;
- cette indemnité est un élément de sa rémunération ou à tout le moins un accessoire de sa rémunération ;
- le titre de perception émis le 16 août 2016 méconnaît les dispositions de l'article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ; les courriers auxquels se réfère le haut commissaire de la République ne renvoient pas au titre exécutoire et ils ne justifient pas au demeurant la somme de 12 774,94 euros réclamée au requérant ;

- les bases de liquidation de la créance et les modalités de calcul de la créance ne sont pas mentionnées sur le titre de perception ; l'absence de formalité substantielle entache le titre de perception d'irrégularité ; le titre de perception ne précise pas le fondement de la réclamation de l'indu opéré ; la créance n'est pas justifiée dans son quantum ; les renseignements qui auraient pu être communiqués par le ministère de l'intérieur ne sauraient pallier rétroactivement l'irrégularité du titre ;

- les bases de liquidation ne sont pas indiquées par référence au courrier en date du 4 août 2016 ;

- le titre de perception du 16 août 2016 a été pris par une autorité qui n'apporte pas la preuve qu'elle avait compétence pour le prendre ; il n'est pas apporté d'éléments établissant la réalité et l'étendue de la délégation de signature consentie à M. Ganuchaud, responsable des recettes en qualité d'ordonnateur ;

- l'administration fait valoir à tort que le logement qui lui a été attribué à son arrivée à Nouméa était meublé ; il a toujours contesté le caractère meublé du logement mis à sa disposition ;

- aucun inventaire contradictoire n'a été réalisé lors de son installation villa n° 2 au (...);

- aucune convention d'occupation déterminant notamment les obligations respectives en matière d'entretien n'a été signée à son arrivée à Nouméa ;

- il lui a été demandé en toute illégalité a posteriori de signer un exemplaire de l'état contradictoire du mobilier de son logement qui aurait été établi à son arrivée à Nouméa ;

- l'équipement sommaire dont était dotée la villa n° 2 à son arrivée ne pouvait s'apparenter à un ameublement et l'a contraint à la meubler par ses propres moyens pour faire face à l'urgence ; la qualification de logement meublé au sens de l'article 39 du décret n° 98-844 procède donc d'une appréciation erronée et c'est au demeurant à l'administration d'apporter la preuve du caractère meublé de ce logement ;

- postérieurement à sa mutation l'administration avait reconnu le caractère non meublé du logement mis à sa disposition ; l'attestation établie le 6 juillet 2016 certifiant la mise à disposition d'une villa meublée près de quatre ans après son affectation n'a pas de valeur probante ;

- le décret n° 2015-981 du 31 juillet 2015 n'est entré en vigueur que le 1^{er} septembre 2015 et ne saurait s'appliquer rétroactivement au logement mis à disposition de M. X. au mois de novembre 2012 ;

- son logement n'entre pas dans le champ d'application du décret n° 2015-981 du 31 juillet 2015 ; l'article 2 ne s'applique qu'aux logements meublés mentionnés à l'article 25-4 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 ; cet article 25-4 de la loi s'insère dans un titre 1^{er} bis traitant des rapports entre les bailleurs et locataires dans les logements meublés résidence principale dont l'article 26-3 prévoit que le présent titre ne s'applique ni aux logements attribués ou loués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi ni aux locations consenties aux travailleurs saisonniers ;

- l'inventaire dont se prévaut le haut commissaire lui a été transmis par courrier le 28 décembre 2016 et a fait l'objet d'un refus explicite de signature selon courrier recommandé avec accusé de réception du 13 février 2017 ;

- il a libéré la villa qu'il occupait route de l'anse Vata (commune de Nouméa) sans qu'aucun état des lieux de sortie ne soit dressé par le SGAP de Nouméa.

Par des mémoires enregistrés les 17août et 6 septembre 2017, le haut-commissaire de la république en Nouvelle-Calédonie qui s'approprie les écritures du ministre de la défense conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- que les frais de changement de résidence ne sont pas un élément du salaire entrant dans le champ d'application des dispositions de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;

- la créance de M. X. n'est pas prescrite ;

- le titre de perception est suffisamment motivé en droit et en fait ;

- l'auteur du titre de perception attaqué avait bien compétence pour le prendre ;

- l'inventaire en date du 10 juin 2015 établi par le haut-commissariat montre que le logement attribué à M. X. avait le caractère d'un logement meublé car il comporte les éléments de la liste fixée par l'article 2 du décret du 31 juillet 2015 ; par ailleurs, les équipements que M. X. a dû acheter par ses propres moyens ne sont pas partie de la liste fixée par ce même décret du 31 juillet 2015 ;

- il a été communiqué à M. X. un dossier type de changement de résidence comprenant des documents susceptibles d'être nécessaires au versement de l'indemnité forfaitaire de changement de résidence dont une attestation sur l'honneur de ne pas bénéficier d'un logement meublé ;

- les dispositions de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 tel qu'issu de l'article 94 de la loi de finances rectificatives pour 2011 n'ont pas été rendues applicables en Nouvelle-Calédonie soumise au principe de spécificité législative à défaut de mention expresse en ce sens dans la loi.

Un mémoire présenté pour le haut commissaire de la république en Nouvelle-Calédonie a été enregistré le 13 septembre 2017, postérieurement à la clôture de l'instruction trois jours francs avant la date de l'audience, en application de l'article R. 613-2 du code de justice administrative.

Vu :

- le rejet de la demande ;

- les autres pièces du dossier.

Vu :

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

- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;

- la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 ;

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

- le décret n° 2015-981 du 31 juillet 2015 fixant la liste des éléments mobiliers d'un logement meublé ;

- le décret du 29 décembre 1962 portant règlement de la comptabilité publique ;

- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;

- l'arrêté du 4 juillet 2016 paru au recueil des actes administratifs n° 33-2016-060 ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le livre des procédures fiscales et notamment son article L. 252 A ;

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Quillévéré, président rapporteur,
- les conclusions de M. Schnoering, rapporteur public,
- et les observations de M. Latouche, représentant le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 10 octobre 2012 M. X. a été affecté à compter du 19 novembre 2012 dans les fonctions de directeur de la sécurité publique de Nouméa (SGAP Nouvelle-Calédonie). A la demande du secrétariat général de l'administration et avant son affectation en Nouvelle-Calédonie, il a attesté sur l'honneur ne pas bénéficier d'un logement de fonction meublé dans sa nouvelle affectation. L'indemnité forfaitaire de résidence d'un montant de 20 897, 70 euros lui a été versée le 30 octobre 2012. Le 6 juin 2016, le chef du secrétariat général pour la police de Nouméa informait M. X. d'une erreur commise par l'administration dans le calcul de son indemnité de changement de résidence au motif qu'un logement meublé avait été mis à sa disposition conformément aux dispositions de l'article 39 du décret n° 98-844 du 22 septembre 1998. Le 16 août 2016, a été notifié à M. X. un titre de perception d'un montant de 12 774,94 euros portant remboursement partiel d'un trop perçu de frais de changement de résidence. M. X. demande au tribunal, d'une part, l'annulation de la décision du 24 janvier 2017 rejetant le recours préalable du 6 octobre 2016 par lequel il a formé opposition à poursuite et, d'autre part, la décharge de l'obligation de payer la somme de 12 774,94 euros correspondant à un trop perçu de frais de changement de résidence mise à sa charge par l'émission du titre de perception du 16 août 2016.

2. Aux termes de l'article 39 du décret susvisé du 22 septembre 1998 : « *L'agent qui bénéficie d'un logement meublé dans sa nouvelle résidence est remboursé de ses frais de transport de bagages au moyen d'une indemnité forfaitaire dont le montant est fixé par arrêté conjoint du ministre chargé du budget, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé de l'outre-mer. Les agents relevant du décret du 9 mai 1995 susvisé ou du décret n° 96-1026 du 26 novembre 1996 susvisé sont indemnisés de ces mêmes frais à l'aller et au retour.* » et, en vertu de l'article 40 du même texte : « *L'agent qui ne bénéficie pas d'un logement meublé dans sa nouvelle résidence est remboursé de tous les frais autres que les frais de transport de personnes au moyen d'une indemnité forfaitaire de changement de résidence dont le montant est déterminé suivant des modalités fixées par une arrêté conjoint du ministre chargé du budget, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé de l'outre-mer. Les agents relevant du décret du 9 mai 1995 susvisé ou du décret n° 96-1026 du 26 novembre 1996 susvisé sont indemnisés de ces mêmes frais à l'aller et au retour.* ».

Sur la prescription :

3. M. X. soutient que la prescription prévue par les dispositions de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 susvisée s'opposait à l'émission d'un titre exécutoire pour le recouvrement de la somme de 12 774,94 euros alléguée par l'Etat dès lors que cette somme n'était plus exigible.

4. Aux termes de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 : « *Les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois*

suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive (...) ». Aux termes de l'article 2224 du code civil tel qu'il résulte de l'article 1^{er} de la loi du 17 juin 2008, entrée en vigueur le 19 juin 2008 : « *Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* ». En application des dispositions combinées rappelées ci-dessus, l'indemnité forfaitaire de frais de changement de résidence dont le versement a pour objet de permettre au fonctionnaire de faire face aux frais qu'il doit supporter en cas de changement de résidence n'a pas la nature d'un élément de la rémunération principal ou accessoire de l'agent. Dès lors, la répétition de l'indu du versement de cette indemnité forfaitaire de changement de résidence d'un montant de 12 774,94 euros pouvait s'effectuer dans le délai de la prescription quinquennale prévue à l'article 2224 du code civil. Par suite, la créance litigieuse n'était pas prescrite à la date de l'émission du titre de perception le 16 août 2016, le délai d'émission de ce titre n'excédant pas cinq ans.

Sur la régularité en la forme du titre de perception :

5. M. X. soutient que le titre de perception litigieux est insuffisamment motivé dès lors qu'il ne précise pas les bases et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde.

6. Aux termes de l'article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 : « *Dans les conditions prévues pour chaque catégorie d'entre elles, les recettes sont liquidées avant d'être recouvrées. La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables. Les recettes sont liquidées pour leur montant intégral, sans contraction avec les dépenses. Toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation. En cas d'erreur de liquidation, l'ordonnateur émet un ordre de recouvrer afin, selon les cas, d'augmenter ou de réduire le montant de la créance liquidée. Il indique les bases de la nouvelle liquidation. Pour les créances faisant l'objet d'une déclaration, une déclaration rectificative, indiquant les bases de la nouvelle liquidation, est souscrite. (...) ».*

7. Le titre de perception contesté du 16 août 2016 porte un encadré intitulé : « *Indu sur frais de changement de résidence. Remboursement partiel trop perçu de frais de changement de résidence* ». Il ressort des pièces du dossier qu'antérieurement à l'émission de ce titre, M. X. a été informé, d'une part, par lettre en date du 6 juin 2016 du chef du secrétariat général pour l'administration de la police des motifs du trop perçu et de la nécessité de le régulariser en application des dispositions de l'article 39 du décret n° 98-844 sur le fondement desquelles l'indemnité devait être liquidée. En outre, par un courrier du 4 août 2016, le SGAP de la Nouvelle-Calédonie a rappelé les bases de liquidation de la somme en litige en lui indiquant qu'une indemnité de changement de résidence au titre d'un logement meublé lui avait été versée à tort pour un montant de 20 897,70 euros. Dans ces conditions, les mentions portées sur le titre exécutoire litigieux ne sont pas, en l'espèce, de nature à entacher sa régularité. Dans ces conditions, M. X. doit être regardé comme ayant eu connaissance des éléments de calcul de la créance de l'Etat constitués en l'espèce par les dispositions de l'article 39 du décret n° 98-844. Par suite, le moyen tiré de la motivation insuffisante du titre exécutoire doit être écarté.

8. M. X. soutient que le signataire du titre de perception exécutoire en date du 16 août 2016 n'apporte la preuve de ce qu'il avait compétence pour signer ledit titre de perception.

9. Aux termes de l'article 252 A du livre des procédures fiscales : « *Constituent des titres exécutoires, les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou*

de recettes que l'Etat, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir ». Aux termes des dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ; « Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} comporte outre la signature de son auteur la mention en caractères lisibles du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci ». Aux termes de l'article 55 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 applicable au présent litige : « (...) B- Pour l'application du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration aux titres de perception délivrés par l'Etat en application de l'article 252 A du livre des procédures fiscales, afférents aux créances de l'Etat ou à celles qu'il est chargé de recouvrer pour le compte de tiers la signature figure sur un état revêtu de la formule exécutoire produit en cas de contestations ».

10. Il résulte des dispositions combinées qui viennent d'être rappelées au point 9 que le destinataire d'une décision administrative doit pouvoir constater que son auteur l'a signée et que l'autorité concernée dans le cas où, le titre de perception reçu par son destinataire n'est pas lui-même signé peut justifier de cette signature en produisant un état revêtu de la formule exécutoire comportant la signature de l'ordonnateur ou de son délégué. Il résulte de l'instruction que l'état récapitulatif des créances joint au mémoire en défense comporte la signature du responsable de la validation Chorus, compétent en tant qu'ordonnateur selon la délégation du préfet délégué pour la défense du Sud-ouest. Il résulte aussi de l'instruction que par un arrêté en date du 4 juillet 2016 portant délégation de signature régulièrement publié au recueil des actes administratifs du 4 juillet 2016 que l'auteur du titre de perception du 16 août 2016 avait la qualité d'ordonnateur et était compétent pour prendre le titre litigieux.

Sur la contestation de l'obligation de payer :

11. M. X. conteste l'obligation de payer la somme de 12 774,94 euros mise à sa charge par le titre de perception du 16 août 2016 dès lors que son indemnité de changement de résidence devait être calculée sur le fondement de l'article 40 du décret 98-844 du 22 septembre 1998 susvisé et non sur le fondement de l'article 39 du même décret. Il est de bonne foi et n'a pas établi le 11 octobre 2012 d'attestation sur l'honneur de ne pas bénéficier de logement de fonction meublé dans sa nouvelle affectation. Il relève que c'est le secrétariat général de l'administration de la police qui l'a informé que le logement mis à sa disposition à Nouméa ne serait pas meublé. Par ailleurs, aucun inventaire contradictoire n'a été réalisé lors de l'installation de M. X., route de l'Anse Vata pas plus que n'a été signée une convention d'occupation précisant les obligations respectives en matière d'entretien.

12. Toutefois, il résulte de l'instruction et notamment de l'inventaire du 10 juin 2015 produit au dossier par le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie que la villa n° 2 occupée par M. X. présente les caractéristiques d'un logement meublé. La circonstance que les dispositions de l'article 2 du décret n° 2015-981 du 31 juillet 2015 fixant la liste des éléments de mobilier d'un logement meublé n'est applicable ni aux logements attribués ou loués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi, ni aux locations consenties aux travailleurs saisonniers, n'a d'ailleurs pas pour effet de priver le haut commissaire de constater le caractère meublé du logement occupé par M. X. eu égard à la présence dans cet immeuble des éléments portés sur l'inventaire du 10 juin 2015. En outre, M. X. n'établit, ni même n'allègue que les meubles recensés sur l'inventaire établi le 10 juin ne faisaient pas partie du mobilier dont il a disposé dans la villa n° 2 durant son séjour en Nouvelle-Calédonie pas davantage qu'il ne

produit au dossier les factures afférentes au mobilier qu'il aurait acheté pour meubler la villa n° 2. Par suite, et alors même que la bonne foi de M. X. ne serait pas en cause et qu'un inventaire contradictoire n'aurait pas été effectué à l'entrée et à la sortie dans les lieux et que l'inventaire du 10 juin 2015 établi par le haut commissariat de la Nouvelle-Calédonie de la villa n° 2 située (...) ne comporterait pas l'exhaustivité des éléments de la liste du mobilier figurant à l'article 2 du décret n° 2015-981 du 31 juillet 2015 fixant la liste des éléments de mobilier d'un logement meublé, M. X. n'est pas fondé à solliciter la décharge de la somme de 12 774,94 euros mise à sa charge par le titre de perception émis le 16 août 2016 pour le recouvrement d'un trop perçu d'indemnité de frais de changement de résidence, ensemble l'annulation du titre contesté.

13. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de la requête de M. X. tendant à l'annulation du rejet du recours préalable par lequel il a formé opposition à l'exécution du titre de perception du 12 août 2016 et à la décharge de l'obligation de payer ne peuvent qu'être rejetées.

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

15. Ces dispositions font obstacle aux conclusions de M. X. dirigées contre l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

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