

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N°s 1400019, 1400317

M. X.

Mme Legrand
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 11 décembre 2014
Lecture du 16 décembre 2014

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

1°) Vu la requête, enregistrée le 13 janvier 2014, sous le n° 1400019, présentée pour M. X., élisant domicile (...), par Me Berquet, avocat ; M. X. demande au tribunal :

- d'annuler la décision en date du 4 novembre 2013 par laquelle le ministre de la défense a rejeté son recours administratif préalable ;

- de dire qu'il n'y a pas lieu à répétition de l'indu de sa part ;

- de condamner le ministre de la défense à lui payer la somme de 250 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- il a formé, dans les délais, un recours auprès de la commission de recours des militaires pour contester la décision du 15 avril 2013 par laquelle le directeur du centre expert des ressources humaines de l'armée de l'air (CERHAA) lui demandait le remboursement d'un trop perçu de 22 070,92 euros, soit 2 633 758 F CFP, correspondant à l'indexation de sa solde durant la prise de son congé de personnel navigant ;

- l'état comparatif accompagnant la décision du 15 avril 2013 n'évoque aucun fondement juridique légal pour motiver la demande de remboursement ;

- M. X. n'a pas sollicité l'indexation mais a cru de bonne foi, au vu de plusieurs courriers non ambigus, que celle-ci allait lui être versée ;

- le principe d'égalité de traitement a été méconnu dans la mesure où nombre de militaires dans la même situation que lui ont bénéficié de l'indexation, sans demande de remboursement ;

- une erreur commune peut être source de droit et constituer un obstacle à d'éventuelles poursuites ;

- le droit administratif ne prévoit pas légalement la restitution de l'indu ;

- le ministre de la défense ne peut à bon droit évoquer l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 qui fixe un délai de prescription de deux ans, alors qu'il n'existe pas de base légale permettant au ministre de justifier son action en répétition ;

- l'instruction du ministre de la défense du 6 mai 1998 affirme l'ouverture du droit à indexation pendant le congé du personnel navigant lorsque l'agent est autorisé à résider sur le territoire ;

Vu la mise en demeure adressée le 14 avril 2014 au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu l'ordonnance en date du 24 juin 2014 fixant la clôture d'instruction au 28 juillet 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 30 juin 2014, présenté par le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, qui, s'appropriant les écritures du ministre de la défense, conclut au rejet de la requête et soutient que :

- la lettre du 15 avril 2013 se borne à informer M. X. de l'émission prochaine d'un titre de recettes et n'a pas de caractère décisoire ;

- la décision attaquée se fonde sur les dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 77-1061 du 23 septembre 1977 qui prévoit une indexation de la solde pour les seuls militaires en service en Nouvelle-Calédonie, ce qui ne concerne pas ceux placés en position de congé de personnel navigant ;

- c'est à bon droit que la décision attaquée cite l'article 1376 du code civil qui a une portée générale ;

- la circonstance que d'autres personnels auraient bénéficié de la solde indexée au titre d'une période qui n'y ouvrait pas droit est sans effet sur la légalité de la décision attaquée ;

- est également sans incidence le moyen tiré des informations erronées qui lui ont été communiquées par l'administration ;

- l'instruction du 6 mai 1998 dont se prévaut le requérant est sans lien avec le litige ;

- l'instruction du 4 février 2009 étant contraire aux dispositions de l'article 1er du décret du 23 septembre 1977, il incombait à l'administration de ne pas appliquer un texte réglementaire illégal ;

Vu le mémoire, enregistré le 25 juillet 2014, présenté par M. X., qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens et sollicite, en outre, que le tribunal :

- sursoie à statuer dans l'attente de la réponse à son recours dans la perspective d'une éventuelle compensation suite au préjudice subi ;

- juge qu'il pourra payer la somme due en 24 mensualités de 109 740 F CFP, en vertu de l'article 1244-1 du code civil ;

Il soutient que :

- il a formé une demande d'indemnisation auprès de l'Etat du fait de la faute du service administratif qui lui a payé indûment la somme en cause ;

- à l'expiration du délai de deux mois suivant cette réclamation, une décision implicite de rejet sera née qu'il ne manquera pas d'attaquer ;

- il a des charges financières importantes ;

- une compensation doit être ordonnée entre la somme qu'il doit et l'indemnisation qu'il recevra ;

- l'article 1244-1 du code civil permet au juge de tenir compte de la situation du débiteur pour ordonner l'échelonnement du remboursement ;

Vu l'ordonnance en date du 28 juillet 2014 prononçant la réouverture de l'instruction et fixant la nouvelle clôture au 29 septembre 2014 ;

2°) Vu la requête, enregistrée le 25 septembre 2014, sous le n° 1400317, présentée pour M. X., élisant domicile (...), par Me Berquet, avocat ; M. X. demande au tribunal :

- de condamner l'administration à lui verser une indemnité de 14 174 euros, soit 1 760 000 F CFP, en réparation du préjudice subi du fait de la faute de l'administration ;

- de condamner le ministre de la défense à lui payer la somme de 250 000 F CFP en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- le versement de l'indexation qu'il aurait indûment perçue a pour origine l'erreur du service administratif de l'armée ;

- la jurisprudence L'Anthoen permet de réduire le montant indûment perçu par une personne que celle-ci doit rembourser, afin de réparer le préjudice dû à la faute de l'administration ;

- compte tenu de ses charges et de ses ressources, le règlement de la somme de 2 611 000 F CFP aurait des conséquences économiques et financières d'une particulière gravité ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

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

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

Vu le décret n° 77-1061 du 23 septembre 1977 relatif à l'index de correction applicable aux militaires en service dans les territoires d'outre-mer ;

Vu le code civil dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de la défense ;

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

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 11 décembre 2014 :

- le rapport de Mme Legrand, rapporteur ;

- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;

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

1. Considérant que les requêtes susvisées n° 1400019 et 1400317 présentées par M. X. sont relatives à la situation indemnitaire d'un même agent et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

2. Considérant que, par une décision du 15 juin 2011, M. X. a été placé en congé du personnel navigant pour une durée d'un an à compter du 1^{er} novembre 2011 ; que, par une décision en date du 15 avril 2013, le directeur du centre expert des ressources humaines de l'armée de l'air l'a informé de l'existence d'un trop perçu d'un montant de 22 070, 92 euros, correspondant aux émoluments versés à tort au titre de la solde indexée durant la période du 1^{er} novembre 2011 au 31 octobre 2012, et de l'émission prochaine d'un titre de perception ; que, par une lettre du 29 mai 2013, M. X. a formé un recours administratif préalable obligatoire devant la commission de recours des militaires qui a été rejeté par une décision du 19 juillet 2013 ; que, par un courrier du 8 août 2013, M. X. a confirmé son recours ; que, par une décision du 4 novembre 2013, le ministre de la défense a rejeté son recours ; que, par la présente requête, M. X. poursuit l'annulation de cette décision et sollicite une indemnisation pour le préjudice subi du fait de la faute de l'administration ;

Sur la fin de non recevoir opposée par le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie :

3. Considérant que le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie oppose une fin de non recevoir tirée de l'absence de caractère décisoire de la lettre du 15 avril 2013 ;

4. Considérant, toutefois, que, dans cette lettre, le ministre de la défense arrête le principe de l'existence d'un trop-perçu par M. X. d'un montant de 22 070, 92 euros et l'informe de l'émission prochaine d'un titre de perception par le trésor public en vue du recouvrement de cette somme ; que, sur le fondement de cette lettre, et à l'invitation de celle-ci, M. X. a formé un recours administratif préalable obligatoire devant la commission des recours des militaires que celle-ci a rejeté par décision en date du 4 novembre 2013 ; qu'ainsi, conformément au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, et donc indépendamment de l'action en recouvrement à la diligence du trésor public, le ministre de la défense a pris deux décisions successives portant injonction auprès de M. X. de rembourser la somme qui lui avait été indûment versée ; que la seconde décision prise sur recours administratif obligatoire se substitue à la première ; qu'ainsi, M. X. est recevable à la contester ; que la fin de non recevoir opposée par le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ne saurait, dès lors, être accueillie ;

Sur les conclusions relatives à la répétition de l'indu :

5. Considérant, en premier lieu, que M. X. se plaint de l'absence de fondement juridique légal figurant dans l'état comparatif joint à la décision du 15 avril 2013 ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article R. 4125-1 du code de la défense : « *I.-Tout recours contentieux formé par un militaire à l'encontre d'actes relatifs à sa situation personnelle*

est précédé d'un recours administratif préalable, à peine d'irrecevabilité du recours contentieux. Ce recours administratif préalable est examiné par la commission des recours des militaires, placée auprès du ministre de la défense... » ;

7. Considérant que l'institution par ces dispositions d'un recours administratif, préalable obligatoire à la saisine du juge, a pour effet de laisser à l'autorité compétente pour en connaître le soin d'arrêter définitivement la position de l'administration ; qu'il s'ensuit que la décision prise à la suite du recours se substitue nécessairement à la décision initiale ; qu'elle est seule susceptible d'être déférée au juge de la légalité ; que si 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 ; qu'ainsi, lorsque la décision initiale a été prise sans respect des procédures propres à garantir les droits et intérêts en présence, la décision sur recours ne pourra être légale que si ces procédures ou des procédures équivalentes sont suivies ; que, sous cette réserve, les vices qui entachaient la décision initiale sont sans influence sur la légalité de la décision qui lui a été substituée ;

8. Considérant, en l'espèce, que la décision du 4 novembre 2013 s'est substituée à la décision du 15 avril 2013 ; que le défaut de motivation qui entachait cette dernière est insusceptible d'être invoqué à l'appui du recours dirigé contre la décision qui lui a été substituée ;

9. Considérant, en deuxième lieu, que M. X. invoque la méconnaissance d'une instruction ministérielle consacrant l'ouverture du droit à indexation de la solde des militaires en congé du personnel navigant ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret susvisé du 23 septembre 1977 : « *L'index de correction applicable à la solde de base des militaires... en service en Nouvelle-Calédonie... est fixé par arrêté conjoint du ministre de la défense, du ministre délégué à l'économie et aux finances...* » ; que le décret lie sans ambiguïté le bénéfice de l'index de correction à la position d'activité du militaire dans le territoire calédonien ; qu'aux termes de l'article L. 4138-11 du code de la défense : « *La non-activité est la position temporaire du militaire qui se trouve dans l'une des situations suivantes : ... 8° en congé du personnel navigant...* » ; qu'il s'ensuit que le militaire placé en congé du personnel navigant en Nouvelle-Calédonie ne peut légalement bénéficier de l'index de correction ;

11. Considérant que M. X. ne saurait utilement se prévaloir d'une instruction du 4 février 2009 désignant, parmi les militaires éligibles à l'indexation de la solde, ceux placés en position de congé du personnel navigant autorisés à demeurer outre-mer, dans la mesure où cette instruction n'est pas conforme aux dispositions précitées du décret du 23 septembre 1977 et où il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un texte réglementaire illégal ;

12. Considérant, en troisième lieu, que M. X. invoque la violation du principe d'égalité et produit trois attestations de militaires certifiant avoir bénéficié de l'indexation de leur solde pendant leur période de congé du personnel navigant ;

13. Considérant, toutefois, que la circonstance que d'autres militaires auraient bénéficié de la solde indexée au titre d'une période qui n'y ouvrait pas droit est sans effet sur la légalité de la décision attaquée, M. X. ne rapportant au demeurant pas la preuve que ces agents n'ont pas été l'objet d'une action en répétition de l'indu ;

14. Considérant, en quatrième lieu, que M. X. se prévaut des informations erronées qui lui ont été communiquées par son administration quant au bénéfice de l'indexation ;

15. Considérant, toutefois, qu'en admettant que l'administration lui ait délivré des informations erronées, cette circonstance est sans influence sur la légalité de la décision ;

16. Considérant, en cinquième et dernier lieu, que M. X. se plaint de l'absence de base légale de l'action en répétition de l'indu menée par le ministre de la défense à son encontre ;

17. Considérant que le principe de l'autonomie du droit administratif par rapport au droit civil ne fait pas obstacle à ce que les autorités et les juridictions administratives décident de faire expressément application soit d'articles du code civil, soit des principes dont s'inspirent ces articles ; qu'aux termes de l'article 1376 du code civil : « *Celui qui reçoit par erreur ou sciemment ce qui ne lui est pas dû s'oblige à le restituer à celui de qui il l'a indûment reçu* » ; qu'en vertu de ces dispositions, qui ont une portée générale, toute personne publique ou privée, qui, se croyant débitrice, a, par erreur, acquitté une dette, a le droit de réclamer au créancier le remboursement du montant de celle-ci ;

18. Considérant qu'il suit de là que le ministre de la défense pouvait légalement se fonder sur l'article 1376 du code civil pour demander à M. X. la restitution des sommes indûment versées, en lui faisant application du délai de prescription cité à l'article 37-1 de la loi susvisée du 12 avril 2000 ;

19. Considérant, toutefois, que la perception indue par M. X. durant la période du 1^{er} novembre 2011 au 31 octobre 2012 de l'index de correction à la position d'activité du militaire dans le territoire calédonien est imputable à une faute de l'administration ; que, compte tenu, notamment, de la durée pendant laquelle cette irrégularité s'est prolongée et du montant des recettes et des charges de M. X., il sera fait une juste appréciation du préjudice subi par l'intéressé en ramenant le montant de la somme fixée par la décision contestée à la somme de 10 000 euros ;

20. Considérant qu'aux termes de l'article 1244-1 du code civil dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie : « *Toutefois, compte tenu de la situation du débiteur et en considération des besoins du créancier, le juge peut, dans la limite de deux années, reporter ou échelonner le paiement des sommes dues...* » ; que, compte tenu de la situation économique et financière tendue de M. X., il y a lieu d'autoriser celui-ci à bénéficier de délais de paiement, à raison d'un échelonnement du remboursement de la somme due sur une période de 24 mois ; qu'il y a lieu de faire droit à la demande d'échéancier de M. X. selon les modalités figurant au dispositif du présent jugement ;

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

21. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de condamner l'Etat à rembourser la somme de 250 000 F CFP à M. X. au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La somme que M. X. doit à l'Etat, fixée par le titre de perception du 15 avril 2013 à la somme de vingt deux mille soixante dix euros et quatre vingt douze centimes (22 070,92 €) est ramenée à dix mille euros (10 000 €).

Article 2 : M. X. est autorisé à se libérer de sa dette par des versements mensuels de quatre cent seize euros et soixante six centimes (416, 66 €) le 5 de chaque mois, le premier versement devant intervenir le 5 janvier 2015, jusqu'à apurement de celle-ci.

Article 3 : L'exigibilité de la créance de l'Etat (ministère de la défense) est suspendue durant l'exécution de l'échéancier.

Article 4 : A défaut de paiement d'une seule échéance, M. X. sera déchu du bénéfice du terme et l'intégralité de sa dette redeviendra immédiatement exigible.

Article 5 : L'Etat versera à M. X. la somme de deux cent cinquante mille francs F CFP (250 000) en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Le surplus des conclusions présentées par M. X. est rejeté.