

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

**N° 2100151**

---

M. X.

---

M. Jean-Edmond Pilven  
Rapporteur

---

Mme Nathalie Peuvrel  
Rapporteuse publique

---

Audience du 24 mars 2022  
Décision du 21 avril 2022

---

36-02-05  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif  
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 28 avril 2021 et le 16 février 2022, M. X. doit être regardé comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 12 novembre 2020 du directeur des affaires maritimes de Nouvelle-Calédonie arrêtant le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) qui lui a été allouée au titre de l'année 2020 à la somme de 17 600 euros, ainsi que la décision par laquelle la ministre de la transition écologique a implicitement rejeté son recours hiérarchique du 10 décembre 2020 tendant à la réévaluation de cette indemnité à la somme de 21 182 euros ;

2°) d'enjoindre à la ministre de la transition écologique, d'une part, de fixer à 21 182 euros le montant de l'indemnité en cause au titre de l'année 2020, d'autre part, de lui verser une somme correspondant à la différence entre le montant qui lui a été attribué et celui qu'il aurait dû percevoir, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir.

Il soutient que :

- sa requête est recevable dès lors, d'une part, que, tendant à l'annulation de la décision fixant le montant de son IFSE au titre de l'année 2020 et de la décision de rejet de son recours hiérarchique, elle présente le caractère d'un recours pour excès de pouvoir assorti de conclusions à fin d'injonction tendant au versement du supplément d'indemnité auquel il estime avoir droit, dispensé de ministère d'avocat, tout comme d'ailleurs les litiges, même indemnitaires, entre un fonctionnaire et l'administration en application de l'article R. 431-3 du code de justice administrative, d'autre part, qu'il a formé une réclamation préalable tendant au versement d'une indemnité de 3 582 euros ;

- en lui attribuant un montant de 17 600 euros au titre de l'année 2020, le directeur du service des affaires maritimes en Nouvelle-Calédonie a méconnu le principe d'égalité de traitement des agents d'un même corps, eu égard aux montants indemnitaires moyens qui sont attribués aux ingénieurs des travaux publics de l'Etat de grade équivalent non issus du corps des inspecteurs des affaires maritimes ;

- en effet, aucune différence ne peut être établie entre les ingénieurs des travaux publics selon leur condition d'accès au corps ; l'administration reconnaît la nécessité d'une action correctrice à entreprendre et le Conseil d'Etat dans une décision du 2 avril 2021 a retenu la nécessité d'une régularisation ; or le montant indemnitaires alloué au titre de l'année 2020 reste inférieur aux montants servis aux ingénieurs des travaux publics de grade équivalent ; aucune circonstance exceptionnelle ne peut justifier un tel différentiel de rémunération ;

- il est en droit de se voir allouer la somme de 3 582 euros, correspondant à la différence entre le montant de l'IFSE perçu au titre de l'année 2020 et celui qui aurait dû lui être versé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 février 2022, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête de M. X.

Il soutient que :

- la demande indemnitaires de M. X. est irrecevable, d'une part, en ce qu'elle n'a été précédée d'aucune réclamation préalable tendant au paiement de l'indemnité de 3 582 euros réclamée, d'autre part, en ce que l'intéressé n'a pas eu recours au ministère d'un avocat pour présenter les conclusions indemnitaires de sa requête, en méconnaissance de l'article R. 431-2 du code de justice administrative ;

- les moyens soulevés par M. X. ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 ;
- le décret n° 2012-1494 du 27 décembre 2012 ;
- le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 ;
- le décret n° 2018-282 du 18 avril 2018 ;
- le décret n° 2018-623 du 17 juillet 2018 ;
- le décret n° 2020-771 du 24 juin 2020 ;
- 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. Pilven, premier conseiller,
- et les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. M. X., qui appartenait au corps des inspecteurs des affaires maritimes, a été intégré dans le corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat (ITPE) en application du décret du 18 avril 2018 portant intégration des membres du corps des inspecteurs des affaires maritimes dans le corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat ou dans le corps interministériel des

attachés d'administration de l'Etat, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2017. S'étant vu maintenir depuis lors le régime indemnitaire antérieur à son intégration, à savoir le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) créé par un décret du 20 mai 2014, il a demandé au tribunal d'annuler les trois décisions du directeur du service des affaires maritimes en Nouvelle-Calédonie du 30 juin 2020, fixant à 15 770 euros par an le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise qui lui a été alloué au titre respectivement des années 2017, 2018 et 2019, en tant que ce montant était inférieur au montant indemnitaire moyen dont bénéficient les agents du corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat et d'enjoindre à l'administration, d'une part, de fixer à 21 182 euros le montant de l'indemnité en cause au titre des années 2017, 2018 et 2019, d'autre part, de lui verser une somme correspondant à la différence entre le montant qui lui a été attribué au regard de cette indemnité pour les années 2017 à 2019 et celui qu'il aurait dû percevoir. Par un jugement n° 2000376 du 10 juin 2021, le tribunal a rejeté ses demandes. M. X. doit être regardé comme demandant au tribunal d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 12 novembre 2020 du directeur des affaires maritimes de Nouvelle-Calédonie arrêtant le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) qui lui a été allouée au titre de l'année 2020 à la somme de 17 600 euros, ainsi que la décision par laquelle la ministre de la transition écologique a implicitement rejeté son recours hiérarchique du 10 décembre 2020 tendant à la réévaluation de cette indemnité à la somme de 21 182,30 euros et d'enjoindre à la ministre de la transition écologique, d'une part, de fixer à cette dernière somme le montant de son IFSE au titre de l'année 2020, d'autre part, de lui verser une somme correspondant à la différence entre le montant qui lui a été attribué et celui qu'il aurait dû percevoir.

Sur les fins de non-recevoir opposées par l'administration :

2. Aux termes de l'article R. 412-1 du code de justice administrative : « *La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de l'acte attaqué ou, dans le cas mentionné à l'article R. 421-2, de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation (...)* ». Aux termes de l'article R. 421-1 du même code : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle (...)* ». Aux termes de l'article R. 431-2 du même code : « *Les requêtes et les mémoires doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentés soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, lorsque les conclusions de la demande tendent au paiement d'une somme d'argent, à la décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement est réclamé au requérant ou à la solution d'un litige né de l'exécution d'un contrat (...)* ». L'article R. 431-3 de ce code dispense du ministère d'avocat : « *4° les litiges d'ordre individuel concernant les fonctionnaires (...)* ».

3. Un fonctionnaire est recevable à contester, dans le délai de recours contentieux, le refus de versement d'une somme qu'il estime lui être due par le biais d'un recours en excès de pouvoir, c'est-à-dire sans ministère d'avocat obligatoire. Les conclusions à fin d'injonction dont est assortie la demande d'annulation n'ont pas pour effet de donner à l'ensemble des conclusions le caractère d'une demande de plein contentieux.

4. Ainsi qu'il a été dit au point 1, la requête de M. X. doit être regardée comme tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision fixant le montant de son IFSE au titre de l'année 2020 et de la décision implicite de rejet de son recours hiérarchique tendant à la

réévaluation de cette indemnité et à ce qu'il soit enjoint à l'administration de lui verser la somme qu'il estime lui être due. La requête en excès de pouvoir de M. X., assortie de conclusions à fin d'injonction tendant au paiement de la somme réclamée, était ainsi dispensée du ministère d'avocat par application des dispositions combinées des articles R. 431-2 et R. 431-3 du code de justice administrative. La requête de M. X. était également accompagnée de la décision du 12 novembre 2020 attaquée et, s'agissant de la décision implicite de rejet de son recours hiérarchique, de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation, conformément à l'article R. 412-1 du code de justice administrative. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient l'administration en défense, M. X. n'était en tout état de cause pas tenu de chiffrer ses prétentions indemnitaires, le présent contentieux ne présentant pas le caractère d'un litige de plein contentieux indemnitaire. Par suite, les fins de non-recevoir opposées par l'administration doivent être écartées.

#### Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. D'une part, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique de l'Etat : « *Les fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984 susvisée peuvent bénéficier, d'une part, d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, d'autre part, d'un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir, dans les conditions fixées par le présent décret./ Des arrêtés du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et, le cas échéant, du ministre intéressé fixent, après avis du comité technique compétent ou du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, la liste des corps et emplois bénéficiant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, le cas échéant, du complément indemnitaire annuel mentionné à l'alinéa précédent./ (...)* ». L'article 2 du même décret prévoit qu'un arrêté des mêmes ministres fixe, pour chaque corps, le nombre de groupes de fonctions et les montants minimaux et maximaux de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise. Le décret du 24 juin 2020 portant modification de ce décret en a abrogé l'article 7, qui disposait dans sa dernière version en vigueur : « *III. - Nonobstant les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, un arrêté des ministres chargés de la fonction publique et du budget énumère (...) :/ 1° Les corps et emplois qui (...) bénéficient des dispositions du présent décret au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2017 et, au plus tard, soit le 1<sup>er</sup> juillet 2017, soit le 1<sup>er</sup> septembre 2017, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2018, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2019, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2020. (...)* ».

6. Un arrêté du 18 décembre 2015 a rendu les dispositions du décret du 20 mai 2014 applicables, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, au corps des inspecteurs des affaires maritimes. En revanche, si le corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat a figuré, en vertu de l'arrêté du 27 décembre 2016 pris en application de l'article 7 de ce décret, au nombre des corps mentionnés au 1<sup>o</sup> du III de cet article pour lesquels la « *date limite d'adhésion* » était fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2020, le régime indemnitaire propre à ce corps est demeuré en vigueur en l'absence d'intervention de l'arrêté nécessaire en vertu de l'article 2 du même décret pour l'application à ce corps du RIFSEEP, y compris après la date du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Depuis l'abrogation de l'article 7 du décret du 20 mai 2014 par le décret du 24 juin 2020 et l'abrogation, par un arrêté du même jour, de l'arrêté du 27 décembre 2016, aucune disposition réglementaire n'énonce en outre d'échéance à laquelle le RIFSEEP devrait être appliqué au corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat.

7. D'autre part, un décret du 18 avril 2018 a organisé l'intégration des membres du corps des inspecteurs des affaires maritimes, selon la nature des fonctions qu'ils exerçaient, soit dans le corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat, soit dans le corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat. L'article 3 du décret du 17 juillet 2018 modifiant les décrets du 25 août 2003 et du 27 décembre 2012 relatifs à l'indemnité spécifique de service allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et aux fonctionnaires des corps techniques de l'équipement a ajouté, à l'article 3 du décret du 27 décembre 2012, un alinéa aux termes duquel : « *Les inspecteurs des affaires maritimes intégrés dans le corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat en application des dispositions du décret n° 2018-282 du 18 avril 2018 portant intégration des membres du corps des inspecteurs des affaires maritimes dans le corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat ou dans le corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat continuent de bénéficier, dès leur intégration dans le corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat, du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat* ».

8. L'égalité de traitement à laquelle ont droit les agents d'un même corps ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes, en particulier en instituant des régimes indemnitaires tenant compte de fonctions, de responsabilités ou de sujétions particulières ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un comme dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit. L'intérêt général qui s'attache à la création de corps interministériels ou ministériels par la fusion de corps existants justifie ainsi le maintien de régimes indemnitaires différents au sein du nouveau corps, qui ne tiennent pas à la particularité des fonctions, responsabilités ou sujétions dès lors qu'une telle différence, ayant pour objet de faciliter la création du corps, disparaît à l'issue d'une période de transition d'une durée raisonnable.

9. La décision de maintenir aux agents issus du corps des inspecteurs des affaires maritimes le RIFSEEP dont ils bénéficiaient avant leur intégration dans le corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat était liée à leur incorporation dans ce corps et à la perspective, qui était alors prévue par l'article 7 du décret du 20 mai 2014, de l'application du RIFSEEP à l'ensemble des ingénieurs des travaux publics de l'Etat. Toutefois, il résulte de ce qui a été dit aux points 4 et 5 que depuis l'intervention du décret du 24 juin 2020 mentionné ci-dessus, cette application n'est plus prévue, de sorte que les agents issus du corps des inspecteurs des affaires maritimes ont au contraire vocation à se voir appliquer le régime indemnitaire propre au corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat. Pour apprécier si, à la date de la présente décision, la période de transition pendant laquelle des régimes indemnitaires différents sont maintenus au sein du même corps s'est prolongée au-delà d'une durée raisonnable, il n'y a dès lors plus lieu de tenir compte de la difficulté qu'aurait présenté, pour l'administration, l'application du RIFSEEP à l'ensemble du corps, mais uniquement de celle que présente, une fois cette perspective écartée, l'application aux agents issus du corps des inspecteurs des affaires maritimes du régime propre au corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat. A cet égard, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie se borne à faire valoir que le RIFSEEP a vocation à être mis en place en 2021 pour l'ensemble des agents d'encadrement du ministère de la transition écologique, dont les membres du corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat. Cette seule considération n'est toutefois pas de nature à justifier, à la date de la décision attaquée, le maintien de la différence de traitement litigieuse. Dans ces conditions, et alors que l'administration n'allègue pas même en défense que l'application aux agents issus du corps des

inspecteurs des affaires maritimes du régime propre au corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat présenterait des difficultés particulières, M. X. est fondé à soutenir qu'en lui attribuant un montant d'IFSE au titre de l'année 2020 de 17 600 euros correspondant au RIFSEEP qu'il aurait perçu dans son ancien corps d'inspecteur des affaires maritimes, dont il n'est pas contesté qu'il est sensiblement inférieur au montant moyen d'IFSE de 21 182 euros servi au titre de l'année 2020 aux ingénieurs des travaux publics de l'Etat non issus du corps des inspecteurs des affaires maritimes d'un grade équivalent au sien, alors que la différence de traitement ainsi instituée n'était plus justifiée par un motif d'intérêt général à la date de la décision attaquée du 12 novembre 2020, l'administration a méconnu le principe d'égalité de traitement entre agents d'un même corps. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête, M. X. est fondé à en demander l'annulation ainsi que, par voie de conséquence, celle de la décision implicite de rejet de son recours hiérarchique tendant à se voir attribuer un montant d'IFSE au titre de l'année 2020 identique au montant moyen alloué à un ingénieur des travaux publics de l'Etat des mêmes grade et échelon que les siens servant outre-mer.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. 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 (...)* ».

11. L'exécution du présent jugement, eu égard au motif d'annulation retenu, implique nécessairement que le ministre de la transition écologique prenne une nouvelle décision attribuant à M. X. au titre de l'année 2020 un montant d'IFSE correspondant au montant annuel moyen d'IFSE alloué aux ingénieurs des travaux publics de l'Etat non issus du corps des inspecteurs des affaires maritimes de mêmes grade et échelon que les siens et lui verse une indemnité correspondant à la différence entre le montant qui lui a été initialement alloué par la décision du 12 novembre 2020 annulée et celui qui lui sera ainsi attribué. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre au ministre de la transition écologique d'y procéder, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 12 novembre 2020 du directeur des affaires maritimes de Nouvelle-Calédonie arrêtant le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise alloué à M. X. au titre de l'année 2020, ainsi que la décision par laquelle la ministre de la transition écologique a implicitement rejeté son recours hiérarchique, sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint à la ministre de la transition écologique de prendre une nouvelle décision attribuant à M. X. un montant d'IFSE correspondant au montant annuel moyen d'IFSE alloué aux ingénieurs des travaux publics de l'Etat non issus du corps des inspecteurs des affaires maritimes de mêmes grade et échelon que les siens affectés en outre-mer, et de verser à M. X. une indemnité correspondant à la différence entre le montant qui lui a été initialement alloué par la décision du 12 novembre 2020 annulée et celui qui lui sera ainsi attribué, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3: Le présent jugement sera notifié à M. X., à la ministre de la transition écologique et au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Délibéré après l'audience du 24 mars 2022, à laquelle siégeaient :

M. Ciréface, président,  
M. Pilven, premier conseiller,  
M. Briquet, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 avril 2022.

Le rapporteur,

Le président,

J-E. PILVEN

C. CIRÉFACE

Le greffier de chambre,

J. LAGOURDE