

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 1900377

M. X.

M. Briquet
Rapporteur

Mme Peuvrel
Rapporteur public

Audience du 13 février 2020
Lecture du 5 mars 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 18 septembre 2019, M. X. demande au tribunal d'annuler la délibération n° 2242/48/2019 du conseil municipal de (...) du 17 juillet 2019 autorisant la prise en charge de ses billets d'avion ainsi que de ceux de sa famille au titre du voyage administratif, en tant que cette délibération indique à son article 3 qu'il ne remplit pas les conditions prévues par l'article 2 de l'arrêté n° 1066 du 22 août 1953 et qu'un titre exécutoire sera émis à son encontre.

Il soutient que :

- il remplissait l'ensemble des conditions requises par l'article 2 de l'arrêté n° 1066 du 22 août 1953 pour pouvoir bénéficier d'un congé administratif ;
- la décision d'émettre un titre de recettes à son encontre est abusive et discriminatoire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 novembre 2019, la commune de (...), représentée par Me Casies, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 180 000 F CFP soit mise à la charge de M. X. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête, qui ne précise pas les fondements juridiques sur lesquels reposent les illégalités qu'elle invoque, méconnaît les dispositions de l'article R. 411-1 du code de justice administrative et est ainsi irrecevable ;
- en tout état de cause, aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par un mémoire, enregistré le 7 décembre 2019, M. X., désormais représenté par Me Claveleau, maintient les conclusions de sa requête, et demande en outre en premier lieu l'annulation du titre de recettes d'un montant de 501 138 F CFP qui a été émis à son encontre le 14 août 2019 ainsi que de la décision du maire de (...) du 8 octobre 2019 rejetant le recours gracieux qu'il avait formulé à l'égard de ce titre de recettes le 18 septembre 2019, en deuxième lieu qu'il soit enjoint à la commune de (...) de procéder au remboursement des sommes indûment retenues sur son traitement en application dudit titre de recettes, et en dernier lieu le versement d'une somme de 150 000 F CFP de la part de la commune de (...) au titre des frais qu'il a exposés et qui ne sont pas compris dans les dépens.

Il soutient en outre que :

- sa requête est recevable ;
- la délibération n° 2242/48/2019 du conseil municipal de (...) ne pouvait plus valablement procéder le 17 juillet 2019 au retrait de la décision acceptant de prendre en charge ses frais de voyage, laquelle était créatrice de droits et avait été matérialisée au plus tard le 21 février 2019 lors de l'émission d'un bon de commande pour acheter les billets d'avion, dans la mesure où le délai de quatre mois dans lequel est admis le retrait des décisions individuelles créatrices de droits était alors expiré ;
- par ailleurs, ce retrait aurait dû être précédé de la mise en place d'une procédure contradictoire, qui n'a pas été ici effectuée ;
- le retrait de la décision acceptant de prendre en charge ses frais de voyage constitue une sanction disciplinaire déguisée et est entaché de détournement de pouvoir.

Les parties ont été informées le 10 décembre 2019, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation, en tant qu'elles tendent à l'annulation partielle de la délibération n° 2242/48/2019 du conseil municipal de (...) du 17 juillet 2019 autorisant la prise en charge des billets d'avion de M. X. ainsi que de ceux de sa famille au titre du voyage administratif, dès lors que l'article 3 qui est visé par ces conclusions ne présente pas un caractère décisoire, à la différence notamment des articles 1et 2 de cette délibération qui, eux, sont décisaires mais favorables au requérant, et ne constitue qu'une mesure préparatoire au titre de recettes qui seul peut faire l'objet d'une contestation.

En réponse à ce moyen d'ordre public, M. X. a présenté un mémoire, le 13 décembre 2019, dans lequel il soutient que l'article 3 de la délibération n° 2242/48/2019 du conseil municipal de (...) du 17 juillet 2019 présentait en l'espèce un caractère décisoire.

- Par un mémoire, enregistré le 4 février 2020, la commune de (...) soutient en outre que :
- le requérant, au regard des termes de sa requête, doit être regardé comme ne contestant que la délibération n° 2242/48/2019 du conseil municipal de (...) du 17 juillet 2019 ;
 - l'article 3 de cette délibération ne présentait pas de caractère décisoire ;
 - aucun des nouveaux 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 ;
- l'arrêté n° 1066 du 22 août 1953 ;
- 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 13 février 2020 :

- le rapport de M. Briquet, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteur public,
- et les observations de Me Claveleau, avocat de M. X., et de Me Casies, avocat de la mairie de (...).

Une note en délibéré, présentée par la commune de (...), a été enregistrée le 13 février 2020.

Considérant ce qui suit :

1. M. X., policier municipal, a présenté un recours par lequel il demande, dans le dernier état de ses écritures, en premier lieu l'annulation de la délibération n° 2242/48/2019 du conseil municipal de (...) du 17 juillet 2019 autorisant la prise en charge de ses billets d'avion ainsi que de ceux de sa famille au titre du voyage administratif, en tant que cette délibération indique à son article 3 qu'il ne remplit pas les conditions prévues par l'article 2 de l'arrêté n° 1066 du 22 août 1953 et qu'un titre exécutoire sera émis à son encontre, en deuxième lieu l'annulation du titre de recettes d'un montant de 501 138 F CFP qui a été émis à son encontre le 14 août 2019 ainsi que de la décision du maire de (...) du 8 octobre 2019 rejetant le recours gracieux qu'il avait formulé à l'égard de ce titre de recettes le 18 septembre 2019, et en dernier lieu qu'il soit enjoint à la commune de (...) de procéder au remboursement des sommes indûment retenues sur son traitement en application dudit titre de recettes.

Sur la recevabilité des conclusions tendant à l'annulation partielle de la délibération n° 2242/48/2019 du conseil municipal de (...) du 17 juillet 2019 :

2. En l'espèce, la délibération n° 2242/48/2019 du conseil municipal de (...) du 17 juillet 2019, bien que rédigée dans des termes contradictoires et peu cohérents, doit être regardée comme ayant entendu procéder par son article 3 au retrait formel de la prise en charge des billets d'avion de M. X. et de sa famille qui avait antérieurement été accordé à celui-ci et qui avait déjà été remis en cause par le maire de (...) dans un courrier du 9 juillet 2019. Dans ces conditions, et dans la mesure par ailleurs où la requête contenait bien l'exposé de conclusions et de moyens contrairement à ce qui est allégué en défense, la recevabilité des conclusions dirigées contre cet article - qui était décisive et présentait un caractère détachable par rapport au reste de la délibération en cause - doit ici être admise.

Sur l'ensemble des conclusions à fin d'annulation :

3. Sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision. Une décision administrative explicite accordant un avantage financier crée des droits au profit de son bénéficiaire alors même que l'administration avait l'obligation de refuser cet avantage. En revanche, n'ont pas cet effet les mesures qui se bornent à procéder à la liquidation de la créance née d'une décision prise antérieurement.

4. Il ressort en l'espèce des pièces du dossier, et notamment des termes sur ce point sans ambiguïté du courrier du maire de (...) du 9 juillet 2019 qui est produit à l'appui de la requête, que la prise en charge des billets d'avion de M. X. et de sa famille à l'occasion du congé administratif qu'il a pris en métropole du 29 mai 2019 au 22 juin 2019, avait donné lieu à un accord exprès, qui a été pris au plus tard le 21 février 2019, date à laquelle un bon de commande a été émis pour procéder à l'achat des billets d'avion. Dans ces conditions, et dans la mesure où ce bon de commande ne saurait ici être regardé comme une simple erreur de liquidation, M. X. est fondé à faire valoir que l'avantage financier qui lui a été accordé était constitutif d'une décision individuelle créatrice de droits. Cette décision, née ainsi qu'il a été dit au plus tard le 21 février 2019, ne pouvait dès lors être retirée que dans un délai de quatre mois suivant son édicition, soit jusqu'au 21 juin 2019. Or, aucun retrait n'a ici été envisagé avant le 9 juillet 2019, date du courrier susmentionné. Dans ces conditions, et dès lors que le délai de retrait de quatre mois n'a ici pas été respecté, l'article 3 de la délibération n° 2242/48/2019 du conseil municipal de (...) du 17 juillet 2019 ne peut qu'être annulé, et ce, sans même qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés. Cette annulation entraînera également l'annulation, par voie de conséquence, du titre de recettes pris en exécution de cet article 3 et de la décision de rejet du recours gracieux dirigé contre ledit titre.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

5. 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.* / (...) ».

6. Les annulations prononcées, qui emportent décharge de l'obligation de payer la somme de 501 138 F CFP réclamée à M. X., impliquent nécessairement l'obligation de rembourser les sommes qui ont déjà été retenues en exécution du titre de recettes du 14 août 2019. Dans ces conditions, il sera enjoint à la commune de (...) de procéder à un tel remboursement. Un délai de trois mois lui sera imparti pour ce faire.

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

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. X., qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune de (...) demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a par contre lieu de mettre à la charge de ladite commune la somme de 150 000 F CFP que demande le requérant 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} : La délibération n° 2242/48/2019 du conseil municipal de (...) du 17 juillet 2019 autorisant la prise en charge de ses billets d'avion ainsi que de ceux de ceux de sa famille au titre du voyage administratif est annulée, en tant que cette délibération indique à son article 3 que M. X. ne remplit pas les conditions prévues par l'article 2 de l'arrêté n° 1066 du 22 août 1953 et qu'un titre exécutoire sera émis à son encontre.

Article 2 : Le titre de recettes d'un montant de 501 138 F CFP qui a été émis à l'encontre de M. X. le 14 août 2019 ainsi que la décision du maire de (...) du 8 octobre 2019 rejetant le recours gracieux qu'il avait formulé à l'égard de ce titre de recettes le 18 septembre 2019, sont annulés.

Article 3 : Il est enjoint à la commune de (...) de procéder, dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement, au remboursement des sommes retenues en exécution du titre de recettes annulé à l'article précédent.

Article 4 : La commune de (...) versera à M. X. la somme de 150 000 F CFP (cent cinquante mille francs pacifique) qu'il demande au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par la commune de (...) sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.