

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NOUVELLE CALEDONIE**

**N° 1700319**

---

M. X.

---

M. Gueguein  
Rapporteur

---

M. Schnoering  
Rapporteur public

---

Audience du 8 mars 2018  
Lecture du 29 mars 2018

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif  
de Nouvelle-Calédonie,

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Par une requête, enregistrée le 13 septembre 2017, M. X., représenté par Me Yann Elmosnino, demande au tribunal :

1°) d'annuler les arrêtés des 10 avril et 23 juin 2017 venus modifier l'arrêté du 3 juin 2015 le recrutant en qualité de collaborateur d'un membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, ensemble la décision implicite rejetant son recours gracieux du 21 mai 2017 ;

2°) de mettre la somme de 300 000 F CFP à la charge du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

M. X. soutient que :

- sa rémunération a été diminuée en application d'une règle de plafonnement qui n'est prévue par aucune règle légale ou réglementaire ; l'application de ce plafond est entachée d'une erreur de droit ;
- la décision est entachée d'une erreur de droit, la réglementation a pour objet de permettre le maintien de la rémunération antérieure des collaborateurs ;
- l'arrêté constitue une décision de retrait d'une décision individuelle créatrice de droits devenue définitive ; deux lettres en date des 7 avril et 2 juin 2015 prévoyaient le maintien du niveau de rémunération des collaborateurs de cabinet dont le contrat serait renouvelé ;
- les décisions attaquées sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation eu égard à la rémunération qu'il percevait lors de son précédent contrat et lorsqu'il était secrétaire général de la province Sud ;
- il est victime d'une discrimination et d'une méconnaissance du principe d'égalité ; le soi-disant plafonnement des rémunérations n'a pas été appliqué à M. Deplanque, à

Mme Morel, à M. Cerneaux et à Mme Petre ; cette décision procède d'un règlement de compte politique et d'un détournement de pouvoir ; ces deux arrêtés ont pour effet de modifier la structure de sa rémunération dans le but de lui accorder un niveau de rémunération équivalent à celui dont il bénéficiait en application de la version initiale de l'arrêté du 3 juin 2015 dans sa version censurée par le jugement du 24 novembre 2016 du tribunal de céans tout en lui accordant le bénéfice d'une indemnité compensatrice ;

- les pièces produites dans le cadre de la précédente procédure ne sont pas exhaustives ; quatre exemples montrent que la règle du plafond de 160 % n'est pas appliquée à tous les collaborateurs de membre du gouvernement ; parmi les collaborateurs de membre du gouvernement, il est le seul à avoir subi une diminution de rémunération de plus de 15 %, il est le seul à n'avoir pas vu sa rémunération fixée au niveau de celle qu'il percevait avant son recrutement en tant que collaborateur d'un membre du gouvernement et le seul à avoir perdu le bénéfice de toute indemnité compensatrice ; il est donc bien victime d'une discrimination voire d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 novembre 2017, la Nouvelle-Calédonie, représenté par la SELARL Milliard-Million, conclut au rejet de la requête.

La Nouvelle-Calédonie soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- la délibération n° 17 du 3 septembre 1999 fixant les conditions de recrutement et d'emploi des collaborateurs des membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;
- l'arrêté n° 99-15/GNC du 25 juin 1999 fixant les conditions de rémunération des collaborateurs des membres du gouvernement ;
- le règlement intérieur du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;
- 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 :

- le rapport de M. Gueguein ;
- les conclusions de M. Schnoering, rapporteur public ;
- et les observations de Me Elmosnino avocat de M. X. et de Me Moyrand substituant la SELARL Milliard-Million, avocat du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

1. M. X. demande l'annulation des arrêtés des 10 avril et 23 juin 2017 portant modification de l'arrêté du 3 juin 2015 par lequel il est recruté en qualité de collaborateur d'un membre de gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

2. Aux termes de l'article 127 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée : « *Le gouvernement : 5° Détermine les modalités d'application de la rémunération des agents publics de la Nouvelle-Calédonie ainsi que la rémunération des collaborateurs des membres du*

*gouvernement... ». Aux termes de l'article 134 de cette loi organique : « Le président du gouvernement représente la Nouvelle-Calédonie... / Il dirige l'administration de la Nouvelle-Calédonie et nomme aux emplois publics de la Nouvelle-Calédonie, sous réserve des dispositions de l'article 132. Il est ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes de la Nouvelle-Calédonie. Il signe tous les contrats au nom de celle-ci... ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 25 juin 1999 susvisé : « La rémunération brute mensuelle du collaborateur de membre du Gouvernement est équivalente à celle que percevrait un fonctionnaire du cadre territorial, salaire brut mensuel et indemnité de résidence, classé au même indice de la grille locale du traitement des fonctionnaires et affecté à Nouméa.... ». Aux termes de l'article 2 de cet arrêté : « La décision de recrutement prise par le président du gouvernement fixe le montant de la rémunération des collaborateurs des membres du gouvernement en s'appuyant notamment sur la rémunération immédiatement antérieure (traitement indiciaire et régime indemnitaire pour les fonctionnaires des fonctions publiques de la Nouvelle-Calédonie et de métropole et niveau de revenu du dernier emploi de la déclaration annuelle de revenus pour les autres) pouvant être majorée au maximum de 20 % et en fonction des compétences requises, des responsabilités exercées, de l'expérience professionnelle telle qu'attestée lors du recrutement et de la production des diplômes, conformément à la grille indiciaire ci-après... ». Aux termes de l'article 3 de cet arrêté : « Par dérogation aux dispositions des articles précédents, la décision de recrutement d'un collaborateur de membres du gouvernement ayant la qualité de fonctionnaire, d'une des fonctions publiques de la Nouvelle-Calédonie ou de métropole, peut prévoir le maintien de la rémunération indiciaire brute perçue par ce fonctionnaire dans son dernier classement indiciaire lorsque l'application des règles prévues par les articles précédents aboutit à une situation moins favorable que celle qui était la sienne antérieurement. Cette rémunération indiciaire brute peut être majorée dans la limite de 20%. / En outre, le collaborateur fonctionnaire pourra bénéficier d'une indemnité compensatrice, traduite le cas échéant en points d'INM correspondant au montant des indemnités de fonction, des primes et des avantages liés au logement, à la voiture et au téléphone perçus dans son dernier emploi. Nonobstant les dispositions de l'article 2, le collaborateur fonctionnaire, placé en l'occurrence en situation de détachement, continue de bénéficier des avancements de son corps d'origine.... ».*

3. Il ressort des pièces du dossier que M. X., attaché au 13<sup>e</sup> échelon du grade normal, a été recruté par la province Sud en tant que directeur des ressources humaines et financières à compter du mois de juin 2001 puis en tant que directeur des affaires financières et informatiques à compter du mois de juillet 2005. Il a ensuite été nommé secrétaire général adjoint de cette province en décembre 2009 puis secrétaire général à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010. Il percevait alors une rémunération nette de 1 380 572 F CFP, correspondant à un indice net majoré de 1004 et un régime indemnitaire brut de 561 476 F CFP.

4. A compter du 9 juin 2014, il a été nommé en tant que directeur du cabinet de Mme Ligeard, présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Le contrat de recrutement prévoyait alors, en application des dispositions précitées de l'article 3 de la délibération du 3 septembre 1999, le versement d'une rémunération mensuelle brute de 1 697 232 F CFP, soit un traitement indiciaire brut de 1 136 122 F CFP, correspondant à l'indice net majoré de 1190 et donc une augmentation de 19 %, et une indemnité compensatoire mensuelle de 561 111 F CFP.

5. Suite au renouvellement de la composition du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et à la désignation de M. Germain comme président de ce gouvernement le 1<sup>er</sup> avril 2015, M. X. a été recruté en tant que chef de cabinet de Mme Ligeard, membre du gouvernement chargée d'animer et de contrôler le secteur de la fonction publique et de la sécurité routière. Au titre des stipulations financières, ce nouveau contrat prévoit que M. X. bénéficiera du versement

d'une rémunération mensuelle brute de 986 596 F CFP, correspondant à l'indice net majoré de 1009, à l'exclusion de toute autre rémunération accessoire, soit une diminution de presque 50 % de sa rémunération.

6. Par un jugement du 24 novembre 2016, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a annulé les dispositions du point 3° de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 3 juin 2015 par lequel M. X. a été renouvelé dans ses fonctions de collaborateur de Mme Ligeard, dispositions établissant sa rémunération, en retenant le moyen tiré du détournement de pouvoir compte tenu de l'ensemble des éléments de contexte et notamment des conditions dans lesquelles s'est déroulée la passation de pouvoir entre Mme Ligeard et M. Germain, des conflits ayant opposé le nouveau président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie avec certains membres du gouvernement, dont Mme Ligeard, et de l'usage qui a été fait par M. Germain de sa compétence pour recruter les collaborateurs des membres du gouvernement. Par les arrêtés contestés la Nouvelle-Calédonie a maintenu le niveau de la rémunération du requérant à celui initialement censuré mais a modifié la structure de la rémunération de M. X. pour lui attribuer le bénéfice de l'indemnité compensatrice prévue par les dispositions précitées de l'article 3 de l'arrêté du 25 juin 1999.

7. M. X. soutient que sa rémunération a été diminuée en application d'une règle de plafonnement qui n'est prévue par aucune disposition légale ou réglementaire et que l'application de ce plafond est constitutive d'une erreur de droit. Il soutient également que ces arrêtés sont entachés d'erreur de droit en ce que la réglementation a pour objet de permettre le maintien de la rémunération antérieure des collaborateurs.

8. Il résulte tout d'abord des dispositions précitées des articles 1<sup>er</sup> et suivant de l'arrêté du 25 juin 1999 que le président du gouvernement n'était en aucun cas tenu de maintenir les conditions de rémunération dont bénéficiait M. X. dans l'exercice de ses fonctions de directeur de cabinet de la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pas plus qu'en tant que secrétaire général de la province Sud. Le moyen tiré de l'erreur de droit ne peut donc être accueilli en cette branche.

9. De même, dans le cadre des dispositions précitées de l'arrêté du 25 juin 1999, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pouvait, dans le cadre de ses prérogatives d'organisation des services placés sous son autorité, établir, dans le respect des règles générales fixées par cet arrêté, un plafond de rémunération des collaborateurs des membres du gouvernement ainsi que le lui conseillait la Chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie. Le requérant n'est donc pas fondé à soutenir que l'application de cette limitation du montant des rémunérations à sa situation serait constitutive d'une erreur de droit. Le moyen tiré de l'erreur de droit doit donc être écarté en sa deuxième branche.

10. M. X. soutient que les arrêtés en litige ont pour effet de procéder au retrait d'une décision individuelle créatrice de droits devenue définitive. En effet, deux lettres en date des 7 avril et 2 juin 2015 ont prévu le maintien du niveau de rémunération octroyée aux collaborateurs de cabinet dont le contrat serait renouvelé.

11. Sous réserve des 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. Il en va de même, dès lors que le bénéfice de l'avantage en cause ne résulte

pas d'une simple erreur de liquidation ou de paiement, de la décision de l'administration accordant un avantage financier qui, sans avoir été formalisé, est révélé par les circonstances de l'espèce, eu égard notamment à la situation du bénéficiaire et au comportement de l'administration.

12. Il ressort des pièces du dossier que la note du 19 décembre 2014 adressée à l'ensemble des membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les courriers du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie produits, celui du 7 avril 2015 adressé au requérant et celui du 2 juin 2015 adressé à Mme Ligeard, ne peuvent être qualifiés de décision individuelle. M. X. n'est donc pas fondé à soutenir que l'arrêté en litige constituerait une mesure de retrait d'une décision individuelle lui ayant assuré que son contrat serait renouvelé selon des conditions de rémunération identiques.

13. M. X. soutient que le montant de sa rémunération est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation eu égard à la rémunération qu'il percevait lors de son précédent contrat et lorsqu'il était secrétaire général de la province Sud. Les deux arrêtés en litige ont pour effet de modifier la structure de sa rémunération tout en maintenant le montant global à celui dont il bénéficiait en application de la version de l'arrêté du 3 juin 2015 censurée par le jugement du 24 novembre 2016 du tribunal de céans.

14. Il soutient également être victime d'une méconnaissance du principe d'égalité et de discrimination dans le cadre d'un règlement de compte politique et donc d'un détournement de pouvoir. Le plafonnement des rémunérations dont l'administration fait état pour justifier sa position n'a pas été appliqué à M. Deplanque, à Mme Morel, à M. Cerneaux et à Mme Petre et le gouvernement n'a pas justifié de la rémunération de la totalité des collaborateurs de membre du gouvernement. Parmi les collaborateurs de membre du gouvernement, il est le seul à avoir subi une diminution de rémunération supérieure à 15 %, 43 % dans son cas, et il est le seul à n'avoir pas vu sa rémunération fixée au niveau de celle qu'il percevait avant son recrutement en tant que collaborateur d'un membre du gouvernement.

15. La Nouvelle-Calédonie soutient pour sa part que les erreurs commises dans la fixation de la rémunération des quatre collaborateurs cités par le requérant ne sont pas de nature à établir que la règle du plafonnement n'est pas appliquée. Elle soutient également que la situation du requérant est exceptionnelle en ce qu'en sa qualité d'attaché, il a connu un déroulement de carrière exceptionnel lui ayant assuré un niveau de rémunération sans commune mesure avec celui ordinairement servi à des membres du corps des attachés du cadre d'administration générale.

16. Il résulte des dispositions précitées de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 25 juin 1999 que la rémunération brute mensuelle d'un collaborateur de membre du Gouvernement est équivalente à celle que percevrait un fonctionnaire du cadre territorial, salaire brut mensuel et indemnité de résidence, classé au même indice de la grille locale du traitement des fonctionnaires et affecté à Nouméa. Les dispositions de l'article 2 de cet arrêté prévoient que le président du gouvernement fixe le montant de la rémunération des collaborateurs des membres du gouvernement en s'appuyant notamment sur la rémunération immédiatement antérieure, laquelle peut être majorée au maximum de 20 % et en fonction des compétences requises, des responsabilités exercées, de l'expérience professionnelle telle qu'attestée lors du recrutement et de la production des diplômes conformément à une grille indiciaire prédéfinie, soit un traitement compris entre 655 et 1015 points d'indice brut.

17. Les dispositions de l'article 3 de cet arrêté prévoient que, par dérogation aux dispositions des articles 1 et 2, la décision de recrutement d'un collaborateur de membres du gouvernement ayant la qualité de fonctionnaire peut prévoir le maintien de la rémunération indiciaire brute perçue par ce fonctionnaire dans son dernier classement indiciaire lorsque l'application des règles prévues par les articles précédents aboutit à une situation moins favorable que celle qui était la sienne antérieurement. Cette rémunération indiciaire brute peut être majorée dans la limite de 20% et ce collaborateur fonctionnaire pourra bénéficier d'une indemnité compensatrice, traduite le cas échéant en points d'INM correspondant au montant des indemnités de fonction, des primes et des avantages liés au logement, à la voiture et au téléphone perçus dans son dernier emploi.

18. Ainsi que cela a été relevé aux points 3 et 4 du présent jugement, la Nouvelle-Calédonie soutient à raison que M. X. a bénéficié dans les emplois de secrétaire général et secrétaire général adjoint de la province Sud d'une évolution de rémunération extrêmement favorable au regard de son corps d'appartenance. De plus, l'intéressé a bénéficié, lors de sa nomination en qualité de chef du cabinet de la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, des conditions de fixation de sa rémunération les plus favorables puisqu'il a bénéficié de toutes les possibilités d'augmentation prévues par les dispositions précitées de l'article 3 de l'arrêté du 25 juin 1999 : son traitement a été majoré de 19 % et il a bénéficié d'une indemnité compensatoire mensuelle de 561 111 F CFP, pour un total mensuel brut de 1 697 232 F CFP.

19. La Nouvelle-Calédonie n'était pas tenue d'accorder à M. X. une rémunération au moins équivalente à celle qu'il percevait tant en sa qualité de directeur de cabinet de la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, notamment du fait que certaines indemnités qu'il percevait sont attachées à l'exercice de ces fonctions et non pas à celles de secrétaire général de la province Sud. La Nouvelle-Calédonie est d'ailleurs fondée à soutenir que les rémunérations perçues en qualité de secrétaire général et de secrétaire général adjoint de la province Sud peuvent ne pas servir de référence pour la fixation du niveau de rémunération d'un collaborateur d'un membre du gouvernement dès lors que la mise en œuvre des dispositions dérogatoires de l'article 3 de l'arrêté du 25 juin 1999 n'est pas obligatoire.

20. Les fonctions occupées par l'intéressé avant son engagement en tant que collaborateur d'un membre du gouvernement en 2014 relevant de la catégorie des emplois fonctionnels au sein des effectifs de la province Sud, la Nouvelle-Calédonie a pu, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation ou prendre une décision entachée de discrimination, décider de déterminer le niveau de rémunération de M. X., dont les nouvelles fonctions de collaborateur d'un membre du gouvernement comportent nécessairement moins de responsabilités que celles précédemment occupées de chef du cabinet de la présidente du gouvernement, sur de nouvelles bases en prenant en compte le traitement brut indiciaire correspondant à son ancienneté dans son grade. La seule circonstance qu'il ait subi une diminution de sa rémunération de presque 43 % n'est pas, pour les mêmes raisons, révélatrice d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'une discrimination.

21. De plus, nonobstant la situation des quatre collaborateurs d'un membre du gouvernement dont la rémunération méconnaîtrait la règle du plafond de 160 %, il demeure que le président du gouvernement est fondé à imposer une telle limitation.

22. Toutefois, il demeure que la rémunération de M. X. avait été fixée dans la version initiale de l'arrêté du 3 juin 2015 dans la limite du plafond prévu par les dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 19 juin 1999, à savoir celle correspondant à un indice de 1009. Cet arrêté a été invalidé par un jugement du 24 novembre 2016 sur le moyen tiré du détournement de pouvoir.

Les arrêtés ici contestés viennent modifier la structure de la rémunération de M. X. en lui accordant un traitement correspondant à l'indice 771 et le bénéfice de l'indemnité compensatrice prévue par les dispositions de l'article 3 de l'arrêté du 19 juin 1999 à un montant permettant de ne pas modifier le montant total de la rémunération finalement servie, soit l'équivalent du traitement qu'il percevait en qualité de secrétaire général de la province Sud et une diminution de 15 % par rapport au traitement qu'il percevait en qualité de directeur de cabinet de la présidente du gouvernement à l'exclusion de toute autre rémunération accessoire.

23. En procédant ainsi, et alors que le niveau de rémunération accordé ne dépasse pas le plafond de 160 % de la rémunération à laquelle pourrait prétendre M. X. s'il occupait les fonctions de directeur au sein des services de la Nouvelle-Calédonie, la Nouvelle-Calédonie n'a pas accordé à l'intéressé, qui justifie d'une expérience professionnelle certaine sur des postes à haute responsabilité, un niveau de traitement correspondant à la tranche basse de ce à quoi peuvent prétendre les directeurs de cabinet d'un membre du gouvernement en application des dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 19 juin 1999 sans réelle justification. De même, la Nouvelle-Calédonie a fixé le montant de la rémunération en litige sur le fondement des dispositions dérogatoires de l'article 3 de l'arrêté du 19 juin 1999 pour accorder à l'intéressé une rémunération globale correspondant à celle qui lui avait été attribuée en application des dispositions de l'article 2 du même arrêté dans la version initiale censurée de l'arrêté du 3 juin 2015.

24. Compte tenu de ce qui précède, et notamment du fait que les arrêtés en litige ont pour effet de maintenir la rémunération de M. X. au même montant que celui prévu par l'arrêté qui a été censuré par le jugement du tribunal de céans du 24 novembre 2016, du contexte dans lequel s'est déroulée la passation de pouvoir entre Mme Ligeard et M. Germain, des conflits ayant opposé le nouveau président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie avec certains membres du gouvernement, dont Mme Ligeard, et de l'usage qui a été fait par M. Germain de sa compétence pour recruter les collaborateurs des membres du gouvernement, M. X. est fondé à soutenir que les arrêtés en litige sont entachés de détournement de pouvoir.

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

25. 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. ».

26. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre la somme de 150 000 F CFP à la charge de la Nouvelle-Calédonie au titre des frais exposés par M. X. et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les arrêtés des 10 avril et 23 juin 2017 qui modifient l'arrêté du 3 juin 2015 recrutant M. X. en qualité de collaborateur d'un membre du gouvernement de la Nouvelle-

Calédonie, ensemble la décision implicite rejetant son recours gracieux du 21 mai 2017 sont annulés.

Article 2 : La Nouvelle-Calédonie versera une somme de 150 000 F CFP à M. X. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.