

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 2500764

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. ...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Gilles Prieto
Rapporteur

Le tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Mme Nathalie Peuvrel
Rapporteuse publique

Audience du 3 septembre 2026
Décision du 23 septembre 2026

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 17 août 2025 et un mémoire enregistré le 11 mars 2026, M. ..., représenté par la SARL CJ Avocats, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 17 juin 2025 par laquelle le ministre de la justice a rejeté sa demande de versement de la dernière fraction de l'indemnité d'éloignement au titre de la seconde période de deux années de son séjour professionnel en Nouvelle-Calédonie ;

2°) d'enjoindre au garde des sceaux, ministre de la justice de lui verser cette indemnité dans un délai de deux mois à compter du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 424 000 francs CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision du 17 juin 2025 a été prise par une autorité incompétente ;
- elle est insuffisamment motivée et la décision implicite de rejet née le 31 mai 2025 est dépourvue de motivation ;
- elle est entachée d'erreur de droit au regard de la loi n° 50-772 du 30 juin 1950 et des décrets n° 96-1026 du 26 novembre 1996 et n° 96-1028 du 27 novembre 1996 ;
- elle méconnaît le principe d'égalité et constitue une discrimination en imposant aux magistrats de l'ordre judiciaire un séjour limité à quatre années afin de bénéficier du versement de la seconde fraction de la seconde indemnité d'éloignement, compte tenu de la nature de leurs fonctions et de ce qu'ils ne maîtrisent pas la durée de leur séjour ;
- elle est entachée d'erreur de droit dès lors qu'elle procède au retrait illégal d'un droit acquis ;

- elle est entachée d'erreur de droit dès lors que le refus de verser l'indemnité d'éloignement aux magistrats de l'ordre judiciaire resté en poste plus de quatre ans méconnaît, par la contrainte financière qu'elle institue, les principes constitutionnels d'inamovibilité et d'indépendance des magistrats de l'ordre judiciaire ;

- elle est entachée d'erreur de droit dès lors que le refus de verser l'indemnité d'éloignement aux magistrats de l'ordre judiciaire resté en poste plus de quatre ans méconnaît le droit de l'Union européenne reconnaissant que la rémunération des magistrats, qui relève du droit de l'Union, ne doit ni être insuffisante, ni être soumise à un arbitraire susceptible d'atteindre, dans les faits, leur indépendance, notamment lorsque l'exécutif peut la réduire ;

- elle est entachée d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il ne s'est pas maintenu sur le territoire en considérant qu'il s'est maintenu en Nouvelle-Calédonie alors qu'il continuait à exercer les mêmes fonctions, lesquelles imposaient un séjour de plus de quatre ans, et qu'il est retourné dans l'Hexagone à l'issue de son affectation de sept ans.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 juin 2026, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le traité sur l'Union européenne ;
- l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique ;
- la loi n° 50-772 du 30 juin 1950 ;
- le décret n° 96-1026 du 26 novembre 1996 ;
- le décret n° 96-1028 du 27 novembre 1996 ;
- le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 ;
- le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 ;
- l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice ;
- 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. Prieto, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteure publique,
- et les observations de la SARL CJ Avocats, avocat de M. ..., et de la représentante du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

1. M. ..., magistrat de l'ordre judiciaire, a été nommé ... de la cour d'appel de Nouméa à compter du 1^{er} septembre 2018 par un décret du 18 juillet 2018 du Président de la République. Par une décision du 31 janvier 2019, le garde des sceaux, ministre de la justice lui a attribué la première fraction de l'indemnité d'éloignement au titre de la première période de deux ans de séjour. Par des décisions du 24 septembre 2020, M. ... a perçu la deuxième fraction de l'indemnité d'éloignement au titre de cette première période et la première fraction de l'indemnité d'éloignement au titre de la seconde période. Par un décret du Président de la République en date

du 24 mars 2025, il a été admis à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 1^{er} juin 2025 et maintenu en fonction jusqu'au 30 juin 2025, période à l'issue de laquelle il a quitté la Nouvelle-Calédonie. Le 31 mars 2025, M. ... a sollicité le bénéfice de la seconde fraction de l'indemnité d'éloignement au titre de sa seconde période de séjour. Par une décision du 17 juin 2025 de l'adjoint à la sous-directrice des finances, de l'immobilier et de la performance de la direction des services judiciaires du ministère de la justice, sa demande a été rejetée. Par la présente requête, M. ... demande l'annulation de cette décision.

Sur la légalité externe :

2. En premier lieu, par une décision du 9 janvier 2025, régulièrement publiée au Journal officiel de la République française (JORF) du 12 janvier 2025, le directeur des services judiciaire a donné délégation à M. ..., adjoint à la sous-directrice des finances, de l'immobilier et de la performance, administrateur de l'Etat, signataire de la décision attaquée, à l'effet de signer, au nom du garde des sceaux, ministre de la justice, à l'exclusion des décrets, tous actes, arrêtés et décisions relevant de la sous-direction des finances, de l'immobilier et de la performance de la direction des services judiciaires dans la limite des attributions de celle-ci. Le requérant ne peut dès lors utilement se prévaloir de l'absence de publication, à la date de la décision attaquée, de la délégation donnée ultérieurement par une décision du 13 juin 2025, laquelle n'a été publiée qu'au JORF du 29 juin 2025. Par ailleurs, en application du 1^o de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, d'ailleurs visé par la décision de délégation du 9 janvier 2025, M. ..., occupant l'emploi de directeur des services judiciaires depuis le 10 octobre 2024 en vertu d'un décret du 9 décembre 2024 publié au JORF du 11 décembre 2024, bénéficiait d'une délégation du garde des sceaux, ministre de la justice, à compter du jour suivant cette publication, pour signer au nom de ce dernier l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous son autorité et, selon le 1^o de l'article 3 du même décret, pouvait lui-même donner délégation à M. ..., fonctionnaire de catégorie A, pour signer tous actes relatifs aux affaires pour lesquelles il avait reçu délégation. Enfin, en vertu de l'article 3 du décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice, la direction des services judiciaires est notamment chargée, de manière suffisamment précise, de la gestion des magistrats et, en son sein, la sous-direction des finances, de l'immobilier et de la performance assure en particulier la gestion financière des personnels selon l'article 15 de l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice, de sorte que le refus de verser l'indemnité sollicitée par M. ... relevait des attributions de celle-ci sans que la « sensibilité » de la situation relevée dans la décision attaquée n'ait, en tout état de cause, été de nature à les excéder. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence du signataire manque en fait et doit être écarté.

3. En second lieu, la circonstance que la décision attaquée, qui comporte les circonstances de droit et de fait sur lesquelles elle se fonde, mentionne sans autre précision la « sensibilité » de la situation pour justifier l'analyse approfondie qu'a impliquée son examen, n'est pas de nature à traduire une insuffisance de motivation. Par ailleurs, et en tout état de cause, le requérant ne peut utilement se prévaloir de l'absence de motivation d'une décision implicite de rejet intervenue le 31 mai 2025 et à laquelle la décision explicite du 17 juin 2025 s'est substituée. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance ou de l'absence de motivation doit être écarté.

Sur la légalité interne :

4. Aux termes de l'article 2 de la loi du 30 juin 1950 fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer, les conditions de recrutement, de mise en congé ou à la retraite de ces mêmes fonctionnaires : « *Pour faire face aux sujétions particulières inhérentes à l'exercice de la fonction publique dans les territoires d'outre-mer, les fonctionnaires civils visés à l'article 1^{er} recevront : / (...) / 2° Une indemnité destinée à couvrir les sujétions résultant de l'éloignement pendant le séjour et les charges afférentes au retour, accordée au personnel appelé à servir en dehors soit de la métropole, soit de son territoire, soit du pays ou territoire où il réside habituellement, qui sera déterminée pour chaque catégorie de cadres à un taux uniforme s'appliquant au traitement et majorée d'un supplément familial. Elle sera fonction de la durée du séjour et de l'éloignement et versée pour chaque séjour administratif, moitié avant le départ et moitié à l'issue du séjour. / (...)* ». Aux termes de l'article 3 du décret du 27 novembre 1996 relatif à l'attribution de l'indemnité d'éloignement aux magistrats et aux fonctionnaires titulaires et stagiaires de l'Etat en service à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna : « *L'agent qui reçoit une affectation pour aller servir deux ans en Nouvelle-Calédonie (...) a droit, à chacune des échéances prévues au 2° de l'article 2 de la loi du 30 juin 1950 susvisée, à une fraction d'indemnité égale à : / 1° Cinq mois de traitement indiciaire brut lorsqu'il est affecté en Nouvelle-Calédonie (...) ; / (...). / Pour l'application du 1° (...), le traitement à prendre en compte est celui que perçoit l'agent à l'échéance de la fraction d'indemnité. / En cas de renouvellement du séjour de deux ans, la première fraction de l'indemnité qui est due pour le second séjour est payée au début de ce séjour* ». Aux termes du premier paragraphe de l'article 4 du même décret : « *Le droit à l'indemnité pour les personnels qui sont affectés sans limitation de durée en Nouvelle-Calédonie (...) n'est ouvert que pour deux périodes de deux ans. Les règles fixées à l'article précédent et relatives au calcul et au versement de chaque fraction de l'indemnité sont applicables* ». Enfin, en vertu des dispositions combinées des articles 2 et 3 du décret du 26 novembre 1996 relatif à la situation des fonctionnaires de l'Etat et de certains magistrats dans les territoires d'outre-mer de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna, que les magistrats de l'ordre judiciaire sont affectés dans ces territoires d'outre-mer sans limitation de durée.

5. Ces dispositions instituent, non pas deux indemnités distinctes obéissant chacune à leurs règles propres, mais une indemnité unique, attribuée pour au plus deux périodes de deux ans chacune, et payable en deux fractions, chacune de ces fractions constituant pour son bénéficiaire une créance liquide et exigible à chacune des échéances prévues au 2° de l'article 2 de la loi du 30 juin 1950 pour la prise en charge des frais de déménagement et de retour. En outre, en se référant notamment à ces échéances, les auteurs du décret du 27 novembre 1996 ont entendu réserver le versement de la deuxième fraction de l'indemnité d'éloignement aux seuls agents qui ont effectivement quitté le territoire à l'issue de l'accomplissement des périodes éligibles à cette indemnité et en exclure implicitement mais nécessairement les agents qui ont maintenu leur résidence sur le territoire à l'issue de ces périodes, y compris dans le cadre d'une affectation prolongée, quel qu'en soit le motif. Par suite, un agent affecté sans limitation de durée qui continue de résider outre-mer après l'expiration des deux périodes prévues par ces textes ne peut recevoir la seconde fraction de l'indemnité d'éloignement qu'il a perçue lors de son arrivée sur le territoire. La circonstance que l'intéressé revienne en métropole ultérieurement est sans incidence sur les règles d'attribution de cette indemnité d'éloignement.

6. En l'espèce, pour refuser d'accorder à M. ... le bénéfice de la seconde fraction de l'indemnité d'éloignement au titre de sa seconde période de séjour de deux ans, l'auteur de la décision attaquée s'est fondé sur la circonstance que sa demande portait sur une date de fin de séjour au « 1^{er} juin 2025 », soit au-delà de la période de deux ans prévue par l'article 4 du décret du 27 novembre 1996 relatif à l'attribution de l'indemnité d'éloignement aux magistrats et aux fonctionnaires titulaires et stagiaires de l'Etat en service à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, laquelle se terminait le 1^{er} septembre 2022.

7. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que M. ..., affecté à compter du 1^{er} septembre 2018 comme ... de la cour d'appel de Nouméa, et qui ne pouvait au demeurant exercer ses fonctions plus de sept ans en vertu de l'article 37 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, a quitté la Nouvelle-Calédonie le 1^{er} juillet 2025, soit deux ans et dix mois après la fin de sa seconde période de séjour de deux ans qui expirait le 1^{er} septembre 2022. Contrairement à ce qu'il soutient, il résulte de ce qui a été dit au point 5 que le bénéfice de la seconde fraction de l'indemnité d'éloignement au titre de la seconde période de deux ans n'est pas ouvert aux magistrats ayant résidé plus de quatre ans successifs en Nouvelle-Calédonie du seul fait de leur retour sur le territoire où se situe le centre de leurs intérêts matériels et moraux et des frais engagés dans ce cadre, mais uniquement à ceux d'entre eux qui sont effectivement partis au terme de cette période et ne se sont pas maintenus au-delà, indépendamment des motifs de ce maintien. Les dispositions de l'article 4 du décret du 27 novembre 1996 ne peuvent ainsi être regardées comme ayant pour seul objet d'exclure le renouvellement de l'indemnité d'éloignement tous les deux ans au-delà de quatre ans. En outre, ni le statut des magistrats, ni le principe de leur indépendance ne font obstacle à ce que le bénéfice de l'indemnité d'éloignement soit encadré dans le temps comme l'ensemble des autres agents publics, qu'ils soient affectés ou sans limitation de durée. Enfin, la circonstance, non contestée, que jusqu'en 2022 la direction des services judiciaires ait accordé, aux magistrats judiciaires affectés en Nouvelle-Calédonie, le bénéfice de la seconde fraction de l'indemnité d'éloignement à l'issue de leur affectation sur le territoire, même si la durée du séjour excédait deux périodes de deux années est, par elle-même sans incidence sur le bien-fondé du refus opposé. Dans ces conditions, et sans que le requérant ne puisse utilement soutenir qu'il n'avait pas la maîtrise de la durée de son séjour, alors même qu'il n'allègue pas avoir sollicité son changement d'affectation à l'expiration de la seconde période le 1^{er} septembre 2022, ou qu'il n'avait pas transféré le centre de ses intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie, c'est sans erreur de droit, ni d'erreur d'appréciation, au regard de la loi n° 50-772 du 30 juin 1950 et des décrets n° 96-1026 du 26 novembre 1996 et n° 96-1028 du 27 novembre 1996, que l'auteur de la décision attaquée a refusé à M. ... le bénéfice de la deuxième fraction de l'indemnité d'éloignement.

8. En deuxième lieu, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier. Ces modalités de mise en œuvre du principe d'égalité sont applicables à l'édiction de normes régissant la situation d'agents publics qui, en raison de leur contenu, ne sont pas limitées à un même corps ou à un même cadre d'emplois de fonctionnaires.

9. Ainsi qu'il a été dit au point 5, le décret du 27 novembre 1996 relatif à l'attribution de l'indemnité d'éloignement aux magistrats et aux fonctionnaires titulaires et stagiaires de l'Etat en service à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et

Futuna, institue une indemnité d'éloignement unique, attribuée pour au plus deux périodes de deux ans chacune, et payable en deux fractions, dont le bénéfice est ouvert sans distinction à l'ensemble des agents concernés, qu'ils soient affectés dans le cadre d'un séjour réglementé de quatre ans au plus ou qu'ils soient affectés sans limitation de durée, et qui devient une créance liquide et exigible à chacune des échéances prévues au 2° de l'article 2 de la loi du 30 juin 1950, la dernière impliquant le départ effectif du territoire au terme de la seconde période. La seule circonstance alléguée que les magistrats judiciaires occupent des fonctions de nature juridictionnelle, impliquant notamment leur indépendance et leur inamovibilité, et qu'ils ne maîtrisent pas la durée de leur séjour, dès lors qu'ils sont tributaires des décisions de la direction des services judiciaires ou du Conseil supérieur de la magistrature, n'est pas de nature à constituer une atteinte au principe d'égalité dès lors que ce dernier n'impose pas de traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes. Elle n'est pas davantage de nature à constituer une discrimination injustifiée. Par suite, les moyens doivent être écartés.

10. En troisième lieu, le bénéfice de la seconde fraction de l'indemnité d'éloignement ne devient une créance liquide et exigible qu'à l'échéance de chacune des deux périodes de deux ans, et ne naît pas de la seule affectation en Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, la circonstance que l'agent y ait accompli quatre années de services ne suffit pas à rendre exigible la deuxième fraction de la seconde période au moment de son départ du territoire si ce dernier intervient au-delà de la seconde période de deux ans. Par suite, et contrairement à ce que soutient M. ..., la décision attaquée n'a pas eu pour objet ou pour effet de procéder au retrait illégal du droit acquis à tout fonctionnaire d'être indemnisé des frais auxquels il est exposé pour exercer ses fonctions dans les territoires d'outre-mer visés par le décret du 27 novembre 1996.

11. En quatrième lieu, les dispositions combinées des articles 3 et 4 du décret du 27 novembre 1996, en excluant le bénéfice de la seconde fraction de l'indemnité d'éloignement au titre d'une seconde période de deux ans aux magistrats du siège qui se sont maintenus sur le territoire au-delà, n'a, en dépit du montant de cinq mois de traitement indiciaire brut que représente cette fraction, ni pour objet, ni pour effet, par elle-même, de constituer une contrainte financière de nature à porter atteinte aux principes constitutionnels d'indépendance et d'inamovibilité des magistrats du siège contrairement à ce que soutient M.

12. En dernier lieu, aux termes de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, du traité sur l'Union européenne : « *Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union* ». Il résulte de ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne, qu'elles s'appliquent à toute juridiction nationale susceptible de statuer sur des questions portant sur l'interprétation ou l'application du droit de l'Union et qu'elles impliquent, notamment, des exigences propres à garantir l'indépendance de ses membres. Toutefois, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de déterminer les conditions d'ouverture ou de versement des indemnités instituées par le droit national.

13. M. ... soutient que l'exclusion du bénéfice de la dernière fraction de l'indemnité d'éloignement aux magistrats de l'ordre judiciaire resté en poste plus de quatre ans méconnaît le droit de l'Union européenne reconnaissant que la rémunération des magistrats, qui relève de ce dernier, ne doit ni être insuffisante, ni être soumise à un arbitraire susceptible d'atteindre, dans les faits, leur indépendance, notamment lorsque l'exécutif peut la réduire. Toutefois, d'une part, cette seconde fraction représente cinq mois du traitement brut indiciaire du magistrat, et, d'autre part,

les dispositions en cause ne confèrent pas à l'autorité exécutive un pouvoir discrétionnaire lui permettant de fixer, en considération de l'exercice des fonctions juridictionnelles de l'intéressé, le montant de sa rémunération dès lors que conditions d'ouverture et de versement de l'indemnité résultent de règles générales et objectives applicables aux agents affectés en Nouvelle-Calédonie, en étant étrangères au contenu ou au sens des décisions rendues par les magistrats concernés. Le moyen, doit, dès lors, être écarté.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de M. ... doit être rejetée, y compris ses conclusions aux fins d'injonction ainsi que celles présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. ... et au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Copie en sera adressée à la ministre des outre-mer et au garde des sceaux, ministre de la justice.

Copie en sera adressée, pour information, au premier président de la cour d'appel de Nouméa et au procureur général auprès de la cour d'appel de Nouméa.

Délibéré après l'audience du 3 septembre 2026, à laquelle siégeaient :

M. Delesalle, président,
M. Prieto, premier conseiller,
M. Bozzi, premier conseiller.

Rendu le 23 septembre 2026.

Le rapporteur,

Le président,

G. Prieto

H. Delesalle

La greffière,

C. Germain

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.