

N°01PA02529

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

HAUT-COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE
EN NOUVELLE-CALEDONIE

M. Moreau
Président

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Bernardin
Rapporteur

La Cour administrative d'appel de Paris
(6^{ème} Chambre)

M. Coiffet
Commissaire du gouvernement

Audience du 1^{er} décembre 2005
Lecture du 13 décembre 2005

Vu la requête, enregistrée le 31 juillet 2001, présentée par le délégué du gouvernement, HAUT-COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE EN NOUVELLE-CALEDONIE, élisant domicile .../... ; le HAUT-COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE EN NOUVELLE-CALEDONIE demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n°01-0031, en date du 17 mai 2001, par lequel le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté son déferé tendant à l'annulation de l'arrêté n°00-1129IGNC du 12 juillet 2000 par lequel le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a nommé M. X en qualité de conservateur des hypothèques par intérim ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir, ledit arrêté en tant qu'il porte nomination de M. X en qualité de conservateur des hypothèques par intérim ;

Le HAUT-COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE EN NOUVELLE-CALEDONIE soutient que l'Etat est seul compétent pour nommer le conservateur des hypothèques de Nouvelle-Calédonie dès lors que la conservation des hypothèques est une activité relative à la propriété privée qui est une liberté publique garantie par l'Etat en application de l'article 21-1-1° de la loi organique modifiée du 19 mars 1999, que les règles applicables à la conservation des hypothèques relèvent du droit civil, compétence exercée par l'Etat, en application de l'article 21-111-4° de cette même loi organique, et que l'article 6 alinéa 2 du décret n° 92-163 du 20 février 1992 précise que le conservateur des hypothèques est nommé par le haut-commissaire de la République, après avis conforme du trésorier payeur général ; qu'il est apparu, au cours de l'instruction, que l'arrêté du 12 juillet 2000 contesté était entaché d'une erreur de fait dès lors que la nécessité d'assurer la permanence du fonctionnement du service invoquée par la Nouvelle-Calédonie pour justifier la nomination par intérim n'était pas réelle et que cette irrégularité n'ayant pas été mentionnée dans le déferé, elle n'a pu permettre l'annulation de l'arrêté litigieux ; que, à titre subsidiaire, il doit être constaté que le gouvernement de la Nouvelle-

Calédonie n'était pas compétent pour désigner seul le conservateur des hypothèques par intérim dès lors que si la nécessité d'assurer la continuité du service permet de nommer l'intérimaire sans appliquer les règles de procédure qui encadrent la nomination du titulaire, elle ne permet pas en revanche de s'affranchir des règles de compétence et qu'en l'espèce, la nomination du conservateur intérimaire doit, comme la nomination du conservateur titulaire, intervenir après avis conforme du trésorier payeur général ; qu'ainsi qu'il a été indiqué dans le déféré du 29 janvier 2001, qu'à supposer que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie soit compétent pour nommer un conservateur des hypothèques par intérim, il était en situation de compétence liée et ne pouvait nommer le conservateur des hypothèques par intérim, sans obtenir l'accord préalable du trésorier payeur général sur cette désignation ; que si le trésorier payeur général a bien été consulté par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, la nomination du conservateur des hypothèques par intérim est cependant intervenue avant qu'il n'ait fait connaître sa réponse, laquelle s'est avérée défavorable à la nomination de M. X à ce poste ;

Vu le jugement attaqué , en date du 17 mai 2001, du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie ;

Vu l'arrêté n°00-1129/GNC attaqué, en date du 12 juillet 2000, du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, portant nomination de M. Norbert X en qualité de conservateur des hypothèques par intérim ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 20 novembre 2001, présenté par la Nouvelle-Calédonie, représentée par le président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, tendant à la confirmation du jugement du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie du 17 mai 2001 et au rejet de la requête pour les motifs que la conservation des hypothèques est un service territorial de la Nouvelle-Calédonie depuis 1956, et les articles 127-8° et 132 de la loi organique disposent respectivement que « Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie fixe l'organisation des services ... » et que ce « ... gouvernement nomme ... les directeurs et chefs de service ... », qu'il s'ensuit que lorsque, avant l'entrée en vigueur de la loi organique précitée, le haut-commissaire de la République nommait le conservateur des hypothèques en application du décret n° 92-163 du 20 février 1992, il le faisait en qualité d'exécutif du territoire de la Nouvelle-Calédonie, qu'en application des articles 222-1 et 233 de la même loi, l'article 6 du décret précité doit être considéré comme abrogé en tant qu'il est contraire à la loi organique ; que, par ailleurs, le conservateur des hypothèques effectue à titre principal des actes relevant de la procédure civile, compétence de la Nouvelle-Calédonie, et non du droit civil, qui relève de la compétence de l'Etat et en Nouvelle-Calédonie, la conservation des hypothèques est rattachée à la direction des services fiscaux en raison des droits frappant les actes et formalités que la conservation a à connaître comme la taxe hypothécaire et des possibilités pour le suivi et le recoupement offerts par le fichier immobilier dont la conservation a la responsabilité (contrôle, recouvrement d'autres taxes telles que la contribution foncière ...) ; qu'il sera enfin observé que le recouvrement des impositions relève des matières confiées à la Nouvelle-Calédonie, cette compétence déjà ancienne étant réaffirmée avec précision par la loi organique, qui élève d'ailleurs la norme au rang de loi du pays et cette compétence fiscale instituée par analogie avec celle prévue à l'article 34 de la Constitution devant normalement comprendre également la nomination des agents comptables chargés dans les services territoriaux du recouvrement des impôts locaux et, au cas particulier, de la taxe hypothécaire ; que s'agissant de l'argument d'incompétence du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour nommer seul le conservateur des hypothèques, la juridiction saisie ne pourra, en premier lieu, prendre en compte le moyen d'erreur de fait sous entendu par l'appelant dès lors qu'en matière d'excès de pouvoir, pas plus qu'en première instance

après expiration du délai, le demandeur de première instance qui a fait appel ne peut se prévaloir des moyens de légalité interne quand son recours n'a été appuyé que sur des moyens de légalité externe ; qu'en second lieu, il est de jurisprudence constante que la nomination d'un intérimaire est dispensée du respect des conditions de forme et de fond nécessaires pour l'accès normal à la fonction ; que si dans les hypothèses d'obligation de décider sur avis conforme, l'organe consulté se trouve étroitement associé à l'exercice du pouvoir de décision, il n'en n'est pas pour autant coauteur et que, par conséquent, l'autorité seule compétente pour décider le déclenchement de l'intérim s'avérerait être la Nouvelle-Calédonie qui n'avait pas à suivre, en vertu du régime jurisprudentiel de l'intérim, de formalité particulière ;

Vu, l'ordonnance, en date du 23 mai 2002, de clôture d'instruction à la date du 28 juin 2002 à 12 heures, prise en application des dispositions de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code civil ;

Vu le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 264-1 à L. 264-7 ;

Vu l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959, notamment son article 45 ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, en son article 7 ;

Vu la loi modifiée n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, notamment ses articles 8 et 9 ;

Vu la loi n° 90-1247 du 29 décembre 1990 portant suppression de la tutelle administrative et financière sur les communes de Nouvelle-Calédonie et dispositions diverses relatives à ce territoire ;

Vu le décret du 15 avril 1873 rendant applicables et exécutoires en Nouvelle-Calédonie les dispositions de l'ordonnance du 22 novembre 1829 et du sénatus-consulte du 7 juillet 1856 relatives au régime hypothécaire ;

Vu le décret du 24 août 1937 portant organisation en Nouvelle-Calédonie et dépendances, du service des domaines, des hypothèques, de l'enregistrement, du timbre et de la curatelle ;

Vu le décret n° 56-1227 du 3 décembre 1956 portant définition des services de l'Etat dans les territoires d'outre-mer, ensemble le décret n° 57-479 du 4 avril 1957 portant application des modifications adoptées par le parlement concernant le dit décret ;

Vu le décret n° 56-1228 du 3 décembre 1956 relatif à l'organisation des services civils dans les territoires d'outre-mer, ensemble le décret n° 57-480 du 4 avril 1957 portant application des modifications adoptées par le parlement concernant le dit décret ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le décret n° 92-163 du 20 février 1992 relatif à l'application de la loi n° 90-1247 du 29 décembre 1990 portant suppression de la tutelle administrative et financière sur les communes de Nouvelle-Calédonie et dispositions diverses relatives à ce territoire et relatif au régime budgétaire et comptable applicable dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de justice administrative, dans sa rédaction 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 1^{er} décembre 2005 : - le rapport de M. Bernardin, rapporteur,

- et les conclusions de M. Coiffet, commissaire du gouvernement ;

Considérant que le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, ayant par son jugement du 29 juin 2000, devenu définitif, annulé l'arrêté du 15 septembre 1999, par lequel le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie avait nommé M. X au poste de conservateur des hypothèques en Nouvelle-Calédonie, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a, par arrêté du 12 juillet 2000, désigné ce dernier pour assurer l'intérim du poste ; que, par sa requête, le HAUT-COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE EN NOUVELLE-CALEDONIE relève appel du jugement du 17 mai 2001 par lequel le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté son déferé tendant à l'annulation de l'arrêté du 12 juillet 2000, aux motifs que le gouvernement de Nouvelle-Calédonie n'avait pas compétence pour procéder à une telle nomination, et ne pouvait le faire en l'absence d'un avis conforme du trésorier-payeur général, alors que, de plus, la nécessité de nommer un conservateur des hypothèques par intérim n'est pas établie ;

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée : « I- L'Etat est compétent dans les matières suivantes : 1 ° Nationalité ; garanties des libertés publiques ; droits civiques ; régime électoral ; ... 10° ... régime comptable et financiers des collectivités publiques et de leurs établissements publics... III L'Etat exerce également jusqu'à leur transfert à la Nouvelle-Calédonie, dans les conditions prévues à l'article 26, les compétences suivantes ; ... 4° Di-oit civil... » ; que l'article 22 de la même loi organique dispose : « a La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : 1 ° Impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie... 18' procédure civile... 21'... cadastre ; ... » ; qu'enfin, l'article 132 de ladite loi organique précise que « a Le gouvernement nomme son secrétaire général, les directeurs, chefs de service ... » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le conservateur des hypothèques en Nouvelle-Calédonie est chargé, sous sa propre responsabilité, de l'accomplissement des formalités prescrites pour la conservation des hypothèques et de la perception des droits établis au profit de la Nouvelle-Calédonie, et, plus précisément de l'accomplissement des formalités prescrites pour la conservation des hypothèques et la consolidation des biens immeubles, des radiations d'inscriptions et de saisies immobilières, des mentions de subrogations, de celles d'antériorité, des jugements prononçant la résolution, la nullité ou la rescision d'actes transcrits, de la délivrance des états et certificats, et de la liquidation et du paiement des droits à l'occasion de ces formalités ; que ni la circonstance qu'en assurant la garde et la publicité des actes relatifs aux droits grevant les immeubles, la conservation des hypothèques concourt à garantir le droit de propriété, ni celle que ce service est tenu d'appliquer les règles rappelées à l'article 2196 du code

civil, ne font relever ce service d'une des compétences réservées à l'Etat par les dispositions sus rappelées de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999 ; qu'en revanche, les attributions dévolues au conservateur des hypothèques de Nouvelle-Calédonie, lui confère un rôle en matière de procédure civile, notamment en ce qui concerne le suivi de la propriété des biens néo-calédoniens ; que, de plus, il n'est pas contesté que le service de conservation des hypothèques participe aux missions attribués aux services territoriaux chargés du cadastre, des impôts et taxes levés par la Nouvelle-Calédonie, ses provinces ou ses communes et leurs établissements ; que, dans ces conditions, eu égard à la nature, à l'importance et à la spécificité de ses attributions, ainsi qu'à la nécessité pour le conservateur des hypothèques de bénéficier pour une partie de ses attributions, d'une délégation de signature du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en application de l'article 134 de la loi organique du 19 mars 1999, le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a jugé à bon droit que le conservateur des hypothèques était un directeur, chef de service, de la Nouvelle-Calédonie dont la nomination appartient au gouvernement de ce territoire, en vertu des dispositions sus rappelées de l'article 132 de la loi organique du 19 mars 1999 ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 264-1 du code des juridictions financières, issu de la loi n°94-1040 du 2 décembre 1994, et reprenant les dispositions de l'article 72 de la loi modifiée n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 : « Le ministre chargé du budget, après en avoir informé le président du congrès et les présidents des assemblées de province, nomme le comptable du territoire et un comptable par province.. Ceux-ci sont comptables directs du trésor ayant la qualité de comptable principal. » ; que les articles 14 et 16 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, portant règlement général sur la comptabilité publique précisent respectivement que « Les comptables publics sont principaux ou secondaires. Les comptables principaux sont ceux qui rendent directement leurs comptes au juge des comptes. - Les comptables secondaires sont ceux dont les opérations sont centralisées par un comptable principal » et que « les comptables publics sont nommés par le ministre ou avec son agrément. - L'agrément peut résulter de l'accord donné par le ministre des finances au texte réglementaire en vertu duquel la nomination est prononcée. » ; qu'enfin, aux termes de l'article 6 du décret n°92-163 du 20 février 1992, relatif à l'application de la loi n° 90-1247 du 29 décembre 1990 portant suppression de la tutelle administrative et financière sur les communes de Nouvelle-Calédonie et dispositions diverses relatives à ce territoire et relatif au régime budgétaire et comptable applicable dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie : « Les receveurs de l'enregistrement et le conservateur des hypothèques sont [..] nommés par arrêté du haut-commissaire de la République après avis conforme du trésorier payeur général. Ils font leurs versements à la caisse du comptable principal compétent.» ;

Considérant qu'il résulte des dispositions combinées de l'article L.264-1 du code des juridictions financières et du dernier alinéa de l'article 6 du décret du 20 février 1992, que le conservateur des hypothèques est un comptable secondaire dont la nomination n'est pas réservée par la loi à l'Etat français ; que, par suite, le HAUT-COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE EN NOUVELLE-CALEDONIE ne peut se prévaloir du deuxième alinéa de l'article 6 du décret du 20 février 1992, pour soutenir qu'il avait compétence, en tant que représentant de l'Etat français, pour nommer le conservateur des hypothèques en Nouvelle-Calédonie ;

Considérant, en troisième lieu, qu'en raison de l'annulation, par jugement du 29 juin 2000 du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, de l'arrêté du 15 septembre 1999, par lequel le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie avait nommé M. X au poste de conservateur des hypothèques en Nouvelle-Calédonie, ledit gouvernement, seul compétent pour désigner ce chef de service, était en droit, dans un souci de continuité du service public territorial

chargé de la conservation des hypothèques, de nommer un directeur intérimaire jusqu'à l'achèvement de la procédure qu'il lui incombait de mener, dans des délais raisonnables, pour la nomination du titulaire, sans être tenu de respecter les conditions de forme prévues par l'article 6 du décret susvisé du 20 février 1992 ; que, dès lors, le HAUT-COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE EN NOUVELLE-CALEDONIE n'est pas fondé à soutenir que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n'était pas en droit de désigner M. X pour assurer l'intérim du poste de conservateur des hypothèques, à défaut d'un avis conforme du trésorier-payeur général rendu à la date de la nomination ;

Considérant enfin que le HAUT-COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE EN NOUVELLE-CALEDONIE ne s'est prévalu dans son déféré au Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie présenté à l'encontre de l'arrêté de nomination d'un conservateur des hypothèques par intérim du 12 juillet 2000, que d'un moyen de légalité externe tiré de l'absence d'avis conforme du trésorier payeur général de Nouvelle-Calédonie ; que s'il soutient devant le juge d'appel que cet arrêté est entaché d'une erreur de fait dès lors que la nécessité d'assurer la permanence du service invoquée par la Nouvelle-Calédonie pour nommer un intérimaire, n'est pas établie, une telle prétention, fondée sur une cause juridique distincte de celle présentée au tribunal administratif, constitue une demande nouvelle qui n'est pas recevable en appel ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le HAUT-COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE EN NOUVELLE-CALEDONIE n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté son déféré tendant à l'annulation de l'arrêté du 12 juillet 2000 par lequel le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a nommé M. X en qualité de conservateur des hypothèques par intérim ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête du HAUT-COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE EN NOUVELLE-CALEDONIE est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et à M. Norbert X.