

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 2000205, 2000206, 2000207, 2000208, 2000217

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE REGENT TOURS

SOCIETE PHILO TOURS

SOCIETE BEACH BUS TOURS

SOCIETE LYVAI TOURS

SOCIETE COUNTRY TOURS TRANSPORT

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS,

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

M. Jean-Edmond Pilven
Rapporteur

Mme Nathalie Peuvrel
Rapporteur public

Audience du 26 novembre 2020
Décision du 10 décembre 2020

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête, enregistrée le 16 juillet 2020 sous le n° 2000205, la société Country Tours Transport, représentée par la SELARL d'avocats Calaxis, demande au tribunal :

1°) d'annuler les avis des sommes à payer n° 233/960 et 233/955 du 29 mai 2020 émis par la commune de Nouméa au titre de redevances d'occupation du domaine public de l'année 2016 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Nouméa la somme de 200 000 francs CFP en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société Country Tours Transport soutient que :

- les avis des sommes à payer ne sont pas motivés dès lors qu'ils ne comprennent pas de base légale ou d'éléments de calcul ;
- ces avis ne portent pas la mention de leur auteur et signataire contrairement aux dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- les voies et délais de recours ne sont pas mentionnés ou sont inexacts sur les avis litigieux ;
- la direction des finances de la ville de Nouméa n'avait pas compétence pour fixer les redevances réclamées ni pour les recouvrer ;
- la commune de Nouméa devait se fonder pour la première moitié de l'année sur les tarifs fixés par la délibération n° 2015/1680 du 21 décembre 2015 ; le montant demandé est disproportionné au regard des tarifs fixés par la redevance ;
- le principe d'égalité a été méconnu dès lors que les tarifs fixés par l'arrêté du 2 juin 2016 sont disproportionnés et que les sommes demandées au m² sont bien supérieures à celles demandées à l'opérateur Nouméa Discovery ;
- les tarifs fixés par la délibération du conseil municipal de la commune de Nouméa du 21 décembre 2015, laquelle n'est entrée en vigueur qu'à compter du 2 juin 2016, ne pouvaient être appliqués aux redevances litigieuses sans méconnaître le principe de non-rétroactivité.

Par un mémoire, enregistré le 15 octobre 2020, la commune de Nouméa conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que la requête est irrecevable pour absence de recours administratif préalable obligatoire et qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

II. Par une requête, enregistrée le 17 juillet 2020 sous le n° 2000206, la société Philo Tours, représentée par la SELARL d'avocats Calaxis, demande au tribunal :

1°) d'annuler les avis des sommes à payer du 29 mai 2020 n° 233/962 et 233/957 émis par la commune de Nouméa au titre de redevances d'occupation du domaine public de l'année 2016 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Nouméa la somme de 200 000 francs CFP en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société Philo Tours soutient que :

- les avis des sommes à payer ne sont pas motivés dès lors qu'ils ne comprennent pas de base légale ou d'éléments de calcul ;
- ces avis ne portent pas la mention de leur auteur et signataire contrairement aux dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- les voies et délais de recours ne sont pas mentionnés ou sont inexacts sur les avis litigieux ;
- la direction des finances de la ville de Nouméa n'avait pas compétence pour fixer les redevances réclamées ni pour les recouvrer ;
- la commune de Nouméa devait se fonder pour la première moitié de l'année sur les tarifs fixés par la délibération n° 2015/1680 du 21 décembre 2015 ; le montant demandé est disproportionné au regard des tarifs fixés par la redevance ;

- le principe d'égalité a été méconnu dès lors que les tarifs fixés par l'arrêté du 2 juin 2016 sont disproportionnés et que les sommes demandées au m² sont bien supérieures à celles demandées à l'opérateur Nouméa Discovery ;

- les tarifs fixés par la délibération du conseil municipal de la commune de Nouméa du 21 décembre 2015, laquelle n'est entrée en vigueur qu'à compter du 2 juin 2016, ne pouvaient être appliqués aux redevances litigieuses sans méconnaître le principe de non-rétroactivité.

Par un mémoire, enregistré le 15 octobre 2020, la commune de Nouméa conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que la requête est irrecevable pour absence de recours administratif préalable obligatoire et qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

III. Par une requête, enregistrée le 17 juillet 2020 sous le n° 2000207, la société Régent Tours, représentée par la SELARL d'avocats Calaxis, demande au tribunal :

1°) d'annuler les avis des sommes à payer du 29 mai 2020 n° 233/961 et 233/956 émis par la commune de Nouméa au titre de redevances d'occupation du domaine public de l'année 2016 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Nouméa la somme de 200 000 francs CFP en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société Régent Tours soutient que :

- les avis des sommes à payer ne sont pas motivés dès lors qu'ils ne comprennent pas de base légale ou d'éléments de calcul ;

- ces avis ne portent pas la mention de leur auteur et signataire contrairement aux dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- les voies et délais de recours ne sont pas mentionnés ou sont inexacts sur les avis litigieux ;

- la direction des finances de la ville de Nouméa n'avait pas compétence pour fixer les redevances réclamées ni pour les recouvrer ;

- la commune de Nouméa devait se fonder pour la première moitié de l'année sur les tarifs fixés par la délibération n° 2015/1680 du 21 décembre 2015 ; le montant demandé est disproportionné au regard des tarifs fixés par la redevance ;

- le principe d'égalité a été méconnu dès lors que les tarifs fixés par l'arrêté du 2 juin 2016 sont disproportionnés et que les sommes demandées au m² sont bien supérieures à celles demandées à l'opérateur Nouméa Discovery ;

- les tarifs fixés par la délibération du conseil municipal de la commune de Nouméa du 21 décembre 2015, laquelle n'est entrée en vigueur qu'à compter du 2 juin 2016, ne pouvaient être appliqués aux redevances litigieuses sans méconnaître le principe de non-rétroactivité.

Par un mémoire, enregistré le 15 octobre 2020, la commune de Nouméa conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que la requête est irrecevable pour absence de recours administratif préalable obligatoire et qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

IV. Par une requête, enregistrée le 17 juillet 2020 sous le n° 2000208, la société Lyvai Tours, représentée par la SELARL d'avocats Calaxis, demande au tribunal :

1°) d'annuler les avis des sommes à payer du 29 mai 2020 n° 233/963 et 233/958 émis par la commune de Nouméa au titre de redevances d'occupation du domaine public de l'année 2016 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Nouméa la somme de 200 000 francs CFP en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société Lyvai Tours soutient que :

- les avis des sommes à payer ne sont pas motivés dès lors qu'ils ne comprennent pas de base légale ou d'éléments de calcul ;
- ces avis ne portent pas la mention de leur auteur et signataire contrairement aux dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- les voies et délais de recours ne sont pas mentionnés ou sont inexacts sur les avis litigieux ;
- la direction des finances de la ville de Nouméa n'avait pas compétence pour fixer les redevances réclamées ni pour les recouvrer ;
- la commune de Nouméa devait se fonder pour la première moitié de l'année sur les tarifs fixés par la délibération n° 2015/1680 du 21 décembre 2015 ; le montant demandé est disproportionné au regard des tarifs fixés par la redevance ;
- le principe d'égalité a été méconnu dès lors que les tarifs fixés par l'arrêté du 2 juin 2016 sont disproportionnés et que les sommes demandées au m² sont bien supérieures à celles demandées à l'opérateur Nouméa Discovery ;
- les tarifs fixés par la délibération du conseil municipal de la commune de Nouméa du 21 décembre 2015, laquelle n'est entrée en vigueur qu'à compter du 2 juin 2016, ne pouvaient être appliqués aux redevances litigieuses sans méconnaître le principe de non-rétroactivité.

Par un mémoire, enregistré le 15 octobre 2020, la commune de Nouméa conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que la requête est irrecevable pour absence de recours administratif préalable obligatoire et qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

V. Par une requête, enregistrée le 23 juillet 2020 sous le n° 2000217, la société Beach Bus Tours, représentée par la SELARL d'avocats Calaxis, demande au tribunal :

1°) d'annuler les avis des sommes à payer du 29 mai 2020 émis par la commune de Nouméa au titre de redevances d'occupation du domaine public de l'année 2016 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Nouméa la somme de 200 000 francs CFP en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société Beach Bus Tours soutient que :

- les avis des sommes à payer ne sont pas motivés dès lors qu'ils ne comprennent pas de base légale ou d'éléments de calcul ;
- ces avis ne portent pas la mention de leur auteur et signataire contrairement aux

dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- les voies et délais de recours ne sont pas mentionnés ou sont inexacts sur les avis litigieux ;

- la direction des finances de la ville de Nouméa n'avait pas compétence pour fixer les redevances réclamées ni pour les recouvrer ;

- la commune de Nouméa devait se fonder pour la première moitié de l'année sur les tarifs fixés par la délibération n° 2015/1680 du 21 décembre 2015 ; le montant demandé est disproportionné au regard des tarifs fixés par la redevance ;

- le principe d'égalité a été méconnu dès lors que les tarifs fixés par l'arrêté du 2 juin 2016 sont disproportionnés et que les sommes demandées au m² sont bien supérieures à celles demandées à l'opérateur Nouméa Discovery ;

- les tarifs fixés par la délibération du conseil municipal de la commune de Nouméa du 21 décembre 2015, laquelle n'est entrée en vigueur qu'à compter du 2 juin 2016, ne pouvaient être appliqués aux redevances litigieuses sans méconnaître le principe de non-rétroactivité.

Par un mémoire, enregistré le 15 octobre 2020, la commune de Nouméa conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que la requête est irrecevable pour absence de recours administratif préalable obligatoire et qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 modifiée et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Pilven, premier conseiller ;
- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteur public
- et les observations de M. Panaye, représentant la commune de Nouméa.

Considérant ce qui suit :

1. Les sociétés Regent Tours, Philo Tours, Beach Bus Tours, Lyvai Tours et Country Tours Transport exercent une activité de transporteurs en car chargés de réceptionner et de déposer les touristes provenant des bateaux de croisière aux abords de la gare maritime de Nouméa. Elles sont ainsi autorisées à occuper une partie du domaine public le temps de garer leurs cars, par un arrêté n° 2016/1706 du 2 juin 2016 qui fixe par ailleurs les tarifs applicables et se fonde sur la tarification

retenue par la délibération n° 2015/1680 du 21 décembre 2015 du conseil municipal de la commune de Nouméa. Les cinq sociétés requérantes font partie depuis 2017 d'un groupement de cinq transporteurs, le GIE Caledonia Cruiseship Tours Transport. La commune de Nouméa a délivré le 26 juin 2019 à chacune de ces cinq sociétés deux avis des sommes à payer d'un montant de 612 973 francs CFP et de 79 093 francs CFP, relatifs à l'occupation du domaine public pour 2016. Par un jugement n° 1900525, 1900526, 1900527, 1900528 et 1900529 du 28 mai 2020, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a annulé ces avis des sommes à payer, au motif tiré de leur insuffisante motivation. La commune de Nouméa a de nouveau délivré, le 29 mai 2020, à chacune de ces cinq sociétés, deux avis des sommes à payer d'un montant de 612 973 francs CFP et de 79 093 francs CFP, au titre de redevances d'occupation du domaine public de l'année 2016, dont les sociétés requérantes demandent l'annulation.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n° 2000205, 2000206, 2000207, 2000208 et 2000217 présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions tendant à l'annulation des avis des sommes à payer :

3. Aux termes de l'article 112 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, applicable en Nouvelle-Calédonie en vertu de son article 239 : « *Les ordres de recouvrer relatifs aux autres recettes comprennent : 1° Les titres de perception mentionnés à l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales (...)* ». Aux termes de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales : « *Constituent des titres exécutoires les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'Etat, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir.* ». Aux termes de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 : « *Dans les conditions prévues pour chaque catégorie d'entre elles, les recettes sont liquidées avant d'être recouvrées. La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables. Les recettes sont liquidées pour leur montant intégral, sans contraction avec les dépenses. Toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation. (...)* ». En vertu de ces dernières dispositions, une personne publique ne peut mettre en recouvrement une créance sans indiquer, soit dans le titre de perception lui-même, soit par une référence précise à un document joint à ce titre ou précédemment adressé au débiteur, les bases et les éléments de calcul sur lesquels elle se fonde pour mettre les sommes en cause à sa charge.

4. Il ressort des avis des sommes à payer en litige la motivation suivante : « *occupa° domaine public 2016/1706 (cas 1 ou 2) 216 m² stationnant bus gare maritime X touchers de bateau délib 2015/1680 détail calcul sur courrier ci-annexé n° 1452 du 29 mai 2020* ». Cette mention permet de savoir que la délibération n° 2015/1680 constitue la base légale des avis des sommes à payer. Par ailleurs, le courrier du 29 mai 2020, figurant en annexe des avis des sommes à payer, détaille de manière suffisamment détaillée les bases et éléments de calcul permettant d'obtenir les sommes de 612 973 francs CFP et de 79 093 francs CFP mises à la charge des sociétés requérantes, après prise en compte du tarif dégressif prévu par la délibération n° 2015/1680 du 21 décembre 2015. Par suite, le moyen tiré de ce que les avis des sommes à payer contestés ne comporteraient pas une motivation suffisante, doit être écarté.

5. Aux termes de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} comporte outre la signature de son auteur la mention en caractères lisibles du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* ». Les avis des sommes à payer en litige portent la mention et le cachet du maire de la commune de Nouméa, de ses nom et prénom et comportent sa signature. Le moyen tiré d'un défaut de ces mentions et d'une méconnaissance de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration doit dès lors être écarté.

6. Les avis des sommes à payer en cause mentionnent les voies et délais de recours ainsi que les articles du code des communes de Nouvelle-Calédonie ou du code des impôts de Nouvelle-Calédonie concernés. En tout état de cause, à supposer même que ces mentions soient, comme le soutiennent les sociétés requérantes, trop générales, l'absence de mention des voies et délais de recours sur une décision administrative n'a d'effet que sur le délai de recours contentieux et est sans incidence sur sa légalité. Le moyen tiré d'un défaut de mention des voies et délais de recours doit dès lors être écarté comme inopérant.

7. La gestion du domaine public aux abords de la gare maritime ayant été confiée à la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Nouvelle-Calédonie par convention du 1^{er} juin 2017, les sociétés requérantes estiment que seule celle-ci était compétente pour recouvrer les redevances dues. Toutefois, la commune de Nouméa restait compétente pour la gestion et l'exploitation du domaine public ainsi que pour le recouvrement des sommes dues au titre de redevances d'occupation du domaine public au titre de l'année 2016, alors même qu'il n'a été procédé à ce recouvrement qu'à compter de l'année 2019. Le maire de la commune de Nouméa était ainsi compétent, contrairement à ce que soutiennent les sociétés requérantes, en qualité de représentant de l'autorité chargée de la gestion du domaine public pour délivrer les autorisations d'occupation du domaine public et fixer les redevances dues par les occupants au titre de l'année 2016.

8. Aux termes de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance (...)* ». Aux termes de l'article L. 2125-3 du même code : « *La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.* ». Aux termes de l'article L. 131-5 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie : « *Le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, et autres lieux publics, sous réserve qu'il ait été reconnu que leur délivrance peut avoir lieu sans gêner la voie publique, la circulation et la liberté du commerce (...)* ». Pour être légalement établi, le tarif de concession du domaine public doit être établi selon des critères objectifs et rationnels, dans le respect du principe d'égalité entre les usagers du service public et les règles de la concurrence. Qu'elle détermine ou qu'elle révisse le tarif d'une redevance d'occupation domaniale, l'autorité compétente doit tenir compte des avantages de toute nature que le titulaire de l'autorisation est susceptible de retirer de l'usage privatif du domaine public. Cette fixation ou cette révision du tarif ne saurait aboutir à ce que le montant de la redevance atteigne un niveau manifestement disproportionné au regard de ces avantages.

9. Les sociétés requérantes soutiennent qu'elles n'ont pas été placées dans les mêmes conditions qu'un autre opérateur, la société Nouméa Discovery Travel, en faisant valoir que cette dernière société ne devait s'acquitter que d'une redevance de 1 627 francs CFP au m² pour un espace de 1229 m² alors qu'elles doivent chacune s'acquitter d'une redevance de 2 837 francs CFP

au m² tout en se partageant un espace de seulement 216 m². Toutefois, il résulte de l'instruction que la délibération du conseil municipal de la commune de Nouméa du 21 décembre 2015 fixant le tarif des redevances et divers droits municipaux pour l'année 2016 prévoit l'application d'un tarif dégressif en fonction de la surface occupée et que chaque société requérante était susceptible d'occuper à elle-seule l'ensemble de l'espace de 216 m². Or l'application d'un tarif dégressif en fonction de l'espace occupé ne constitue pas une atteinte au principe d'égalité dès lors que cette différence de tarification est justifiée et reste proportionnée. Si les sociétés requérantes soutiennent qu'elles n'ont pas pu occuper chacune l'ensemble de l'espace de 216 m² qui leur a été facturé, elles n'apportent aucun élément de nature à l'établir. Les sociétés requérantes n'apportent ainsi aucun élément de nature à établir que les droits mis à leur charge seraient excessifs au regard des avantages que leur a procuré l'utilisation des abords de la gare maritime de Nouméa pour l'exercice de leur activité de transporteur touristique et de leur situation financière. Dès lors, les sociétés requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les tarifs de la redevance d'occupation domaniale mise à leur charge seraient disproportionnés et contraires au principe d'égalité.

10. Enfin, les sociétés requérantes soutiennent que, si les redevances pour l'année 2016 ont été fixées par la délibération du conseil municipal de la commune de Nouméa du 21 décembre 2015 fixant le tarif des redevances et divers droits municipaux pour l'année 2016, elles ne leur ont été rendues applicables que par un arrêté n° 2016/1706 du 2 juin 2016 portant autorisation d'occuper une partie du domaine public lors des touchers de bateaux pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2016, entaché de rétroactivité illégale pour la période antérieure à son entrée en vigueur. Toutefois, il résulte de l'instruction que le précédent arrêté n° 2015/1036 autorisant les transporteurs à occuper une partie du domaine public lors des touchers de bateaux et fixant le montant des redevances d'occupation de ce domaine pour 2015 n'était applicable que jusqu'au 31 décembre 2015. Dès lors, la commune de Nouméa a pu légalement, pour combler un vide juridique et assurer la continuité du service, adopter l'arrêté du 2 juin 2016 fixant de manière rétroactive, pour la période du 1^{er} janvier 2016 à la date de son entrée en vigueur, les redevances devant être appliquées aux transporteurs ayant bénéficié effectivement durant cette période de l'autorisation d'occuper une partie du domaine public lors des touchers de bateaux. Par suite, le moyen tiré de la rétroactivité illégale des redevances mises à la charge des sociétés requérantes doit être écarté.

11. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par la commune de Nouméa, que les sociétés requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation des avis des sommes à payer litigieux. Doivent être rejetées, par voie de conséquence, leurs conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes des sociétés Regent Tours, Philo Tours, Beach Bus Tours, Lyvai Tours et Country Tours Transport sont rejetées.