

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

**N° 2100358**

---

**SOCIETE DE DEVELOPPEMENT  
DU PACIFIQUE SUD (SDPS)**

---

**M. Jean-Edmond Pilven  
Rapporteur**

---

**Mme Nathalie Peuvrel  
Rapporteuse publique**

---

**Audience du 24 mars 2022  
Décision du 21 avril 2022**

---

**60-01-04**

**C**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**Le Tribunal administratif  
de Nouvelle-Calédonie**

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés le 6 octobre 2021 et les 19 et 21 mars 2022, la société de développement du Pacifique sud (SDPS), représentée par la SARL CJ Avocats, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner la province Sud à lui verser la somme de 26 229 304 francs CFP en réparation du préjudice financier subi du fait de l'absence de déclassement de son établissement hôtelier « Le Ramada Hôtel and Suites Nouméa » ayant eu pour conséquence de la soumettre à des rappels de taxe provinciale sur les nuitées des établissements hôteliers au titre de l'année 2015 ;

2°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer dans l'attente de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris à intervenir sur son appel, enregistré sous le n° 21PA02961, formé à l'encontre du jugement n° 2000129 du 11 mars 2021 du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie rejetant sa requête tendant à la décharge, en droits et majorations, des rappels de taxe provinciale sur les nuitées des établissements hôteliers mis à sa charge au titre de l'année 2015 et, dans l'hypothèse d'une annulation de ce jugement, de condamner la province Sud à lui verser la somme de 830 083 francs CFP ;

3°) de mettre à la charge de la province Sud la somme de 450 000 francs CFP à lui verser en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- son action n'est pas prescrite, contrairement à ce que soutient la province Sud ; le courrier du 1<sup>er</sup> septembre 2014 ne constitue pas une décision de refus ou de rejet de sa demande

de déclassement ; c'est pour cette raison qu'elle a adressé une seconde demande le 26 novembre 2014 ; aucune décision de rejet n'a été adressée par la province Sud puisqu'elle ignorait la procédure à suivre ; aucune procédure n'était donc requise pour ce déclassement ; ce n'est qu'avec la notification de la direction des services fiscaux du 10 octobre 2018 que la SDPS a eu connaissance du préjudice subi ;

- elle a subi un préjudice financier trouvant son origine dans une délibération obscure et inintelligible de la province Sud qui a ainsi méconnu son obligation de sécurité juridique qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle, compris dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

- les provinces sont compétentes, sur le fondement de la loi organique du 19 mars 1999, en matière de développement économique et touristique sur leur territoire ; le Ramada Hôtel a été classé trois étoiles, depuis le 30 juillet 2012 en application de la délibération du 10 octobre 1991 fixant les modalités de classement des établissements hôteliers en province Sud ; un nouveau régime de classement a été fixé par la délibération du 5 décembre 2013, abrogeant celle du 10 octobre 1991, et ne prévoyait toutefois aucune procédure de déclassement à la demande de l'exploitant ; étant donné l'état de dégradation générale de l'établissement, elle a demandé le déclassement de l'hôtel par courrier du 1<sup>er</sup> septembre 2014 puis par courrier du 26 novembre 2014 qui a fait l'objet d'une réponse d'attente du directeur de l'économie, de la formation et de l'emploi (DEFE) de la province Sud, dans laquelle il reconnaissait l'existence d'un vide juridique ; l'absence de réponse de la province révèle son incapacité à appliquer sa réglementation en raison du caractère obscur de celle-ci et contrevient aux objectifs de clarté et d'intelligibilité de la norme ; cette absence de déclassement dû au caractère inintelligible de la délibération du 5 décembre 2013 engage la responsabilité de la province Sud ;

- dans l'hypothèse où la réponse du DEFE de la province Sud devait être regardée comme une décision expresse de rejet, l'illégalité de la décision attaquée serait encore établie ; soit sur le fondement de la délibération du 10 octobre 1991, si on considère que cette délibération était encore applicable au titre de la phase transitoire, soit sur le fondement de la délibération du 5 décembre 2013, qui certes ne prévoyait aucune procédure de déclassement à l'initiative de l'exploitant, ce qui impliquait que la province Sud procède d'elle-même à ce déclassement sur demande de la requérante ; l'absence de déclassement engage ainsi la responsabilité de la province Sud ; en outre, la procédure prévue par l'article 7 de la délibération du 5 décembre 2013 n'était pas applicable, en l'absence d'organisme agréé par la province, la société Véritas n'ayant eu d'agrément qu'au titre de l'article 8 de cette délibération ;

- sa responsabilité est, en tout état de cause, engagée en raison des délais de traitement de ses demandes de déclassement qu'il s'agisse du premier déclassement intervenu en 2012 ou de la demande du second déclassement qui n'avait donné lieu à aucune réponse de la province à la fin de l'année 2015, 18 mois après la demande de la requérante ;

- l'absence de déclassement par la province Sud a été à l'origine d'un préjudice tenant au rappel de taxe sur les nuitées hôtelières d'un montant de 26 229 304 francs CFP ; il appartient à la juridiction de surseoir à statuer dans l'attente de la décision de la cour administrative d'appel statuant sur son appel formé contre le jugement du 11 mars 2021 du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie rejetant sa demande de décharge ; si la cour devait annuler le jugement du 11 mars 2021, elle resterait confrontée à des frais bancaires exposés pour le rappel de droit à la suite de ce jugement, pour un montant de 830 083 francs CFP.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 janvier 2022, la province Sud conclut au rejet de la requête de la SDPS.

Elle soutient que :

- la créance est prescrite en application de la loi du 31 décembre 1968 ;
- aucun des moyens de la requête n'est pas fondé.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la loi organique n° 99-209 modifiée et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 ;
- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;
- la délibération n° 68-91/APS du 10 octobre 1991 modifiée par la délibération n° 41-2013/APS du 5 décembre 2013 fixant les normes de classement de l'hôtellerie touristique dans la Province Sud ;
- le code des impôts de la Nouvelle-Calédonie ;
- 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. Pilven, rapporteur,
- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteure publique,
- et les observations de Me Joannopoulos, avocat de la société de développement du Pacifique Sud (SDPS) et de Mme Albanèse, représentant la province Sud.

Considérant ce qui suit :

1. La société de développement du Pacifique Sud (SDPS), exploitant l'établissement hôtelier « Le Ramada Hôtel and Suites Nouméa », a obtenu le 30 juillet 2012 le déclassement de 4 étoiles en 3 étoiles de cet établissement. Constatant la dégradation de l'état général de ce dernier, la SDPS a demandé, par courrier du 28 juillet 2014 adressé à la province Sud, un déclassement temporaire de l'hôtel jusqu'au 30 juin 2016, le temps d'effectuer des travaux de remise aux normes. Par courrier du 1<sup>er</sup> septembre 2014, le directeur de la direction de l'économie, de la formation et de l'emploi de la province Sud (DEFE) lui a indiqué qu'une telle demande devait désormais être adressée au bureau Veritas et que le classement en 3 étoiles de son établissement hôtelier restait effectif jusqu'à fin 2015. Par courrier du 26 novembre 2014, la SDPS a réitéré sa demande de déclassement en précisant qu'elle décidait de sa propre initiative de regarder son hôtel comme non classé à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2014. Le directeur de la DEFE de la province Sud, par un courrier du 29 décembre 2014, a rappelé le contenu de son précédent courrier du 1<sup>er</sup> septembre 2014 quant à la prolongation de la validité du classement obtenu le 30 juillet 2012 jusqu'à fin 2015, en indiquant également saisir la direction juridique de la province Sud pour obtenir des précisions quant aux conditions permettant d'accéder favorablement à la demande de déclassement de la SDPS. A la suite d'une vérification de comptabilité, l'administration fiscale, estimant que l'établissement hôtelier exploité par la société requérante devait être taxé selon le tarif applicable à la catégorie trois étoiles et non dans la catégorie une étoile prévue pour les établissements non classés par les services fiscaux, a assujetti la SDPS à des rappels de taxe provinciale sur les nuitées des établissements hôteliers au

titre de l'année 2015, assortis des intérêts de retard et de la majoration de 40 % pour manquement délibéré prévue à l'article 1054 du code des impôts de Nouvelle-Calédonie, pour un montant total de 26 229 304 francs CFP. Par un jugement n° 2000129 du 11 mars 2021, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté les conclusions tendant à la décharge de ces rappels. La SDPS demande au tribunal de condamner la province Sud à lui verser la somme de 26 229 304 francs CFP en réparation du préjudice financier qu'elle estime avoir subi du fait de l'illégalité de la décision de la province Sud refusant le déclassement de son établissement hôtelier, de l'absence de clarté et d'intelligibilité de la réglementation de la province Sud applicable en matière de déclassement et des délais anormalement longs dans le traitement de ses demandes de déclassement.

2. Aux termes de l'article 7 de la délibération n° 41-2013/APS du 5 décembre 2013 fixant les normes de classement de l'hôtellerie touristique ou de séjour dans la province Sud : « *L'exploitant qui souhaite obtenir ou actualiser le classement de son établissement adresse à la province Sud un dossier de demande, en deux exemplaires dont un exemplaire sous forme numérique, comprenant : - le formulaire de demande de classement conforme à l'annexe 2 ; - la facture de l'organisme évaluateur relatif à la demande ou à l'actualisation du classement de l'établissement ; - le certificat de visite, datant de moins de trois mois, délivré par un organisme évaluateur agréé par la province Sud.* ». Aux termes de son article 8 : « *Sans préjudice des dispositions de l'article 15, la province Sud finance une évaluation pour l'obtention de classement dans la limite d'une visite tous les trois ans. Les évaluations supplémentaires effectuées au cours de cette période sont à la charge de l'exploitant.* ». Aux termes de son article 9 : « *Le certificat de visite délivré par l'organisme évaluateur doit comprendre : - un rapport de contrôle conforme au modèle fixé à l'annexe 3, attestant la conformité à la grille de classement dans la catégorie demandée et portant mention de l'avis de l'organisme évaluateur. Le rapport de contrôle est établi sur la base d'une visite réalisée dans les trois mois précédant la transmission de la demande de l'exploitant à la province Sud ; - la grille de contrôle fixée à l'annexe 4, renseignée par l'organisme évaluateur. L'organisme évaluateur dispose d'un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle s'est achevée la visite de l'établissement pour remettre à l'exploitant, en deux exemplaires, dont un exemplaire sous forme numérique, le certificat de visite.* ». Et aux termes de son article 10 : « *La décision de classement est prise par arrêté de la présidente de l'assemblée de province dans un délai de deux mois suivant la réception du dossier complet de la demande, tel que mentionné à l'article 7* ».

3. Il résulte de l'instruction, ainsi qu'il a été dit au point 1, qu'à la demande de la société SDPS, la province Sud a procédé, par un arrêté n° 1512-2012 du 30 juillet 2012 au classement dans la catégorie trois étoiles de l'hôtel en cause. Par un courrier du 28 juillet 2014, la société SDPS a sollicité le déclassement de son établissement hôtelier auprès du Président de la province Sud, sans suivre la procédure précitée fixée par les articles 7 à 10 de la délibération du 5 décembre 2013. Le 1<sup>er</sup> septembre 2014, la province Sud, se prévalant de la délibération n° 41-2013/APS adoptée le 5 décembre 2013, a informé la société SDPS que l'arrêté du 30 juillet 2012 « *reste effectif jusqu'à fin 2015* ». Ce faisant, l'administration doit être regardée comme ayant opposé un refus à la demande de déclassement présentée par la SDPS en dehors des procédures prévues par la délibération du 5 décembre 2013. Par un courrier du 26 novembre 2014, la société SDPS a informé la direction de l'économie, de la formation et de l'emploi de la province Sud qu'elle déclarait l'établissement hôtelier en cause comme non classé. Si, dans sa réponse du 29 décembre 2014, la province Sud a indiqué saisir sa direction juridique afin que soient précisées les conditions dans lesquelles il serait possible d'accéder à la demande, elle a réitéré que la validité du classement obtenu en vertu de la délibération n° 68-91/APS du 10 octobre 1991 était prolongée jusqu'à fin 2015. La société SDPS a néanmoins procédé au déclassement de fait de son hôtel.

4. La SDPS soutient que la province Sud a édicté, en méconnaissance du principe de sécurité juridique, une réglementation obscure et inintelligible, de nature à constituer une faute engageant sa responsabilité. Elle fait valoir qu'en application de l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 sur la Nouvelle-Calédonie, il revient aux provinces de la Nouvelle-Calédonie d'adopter la réglementation nécessaire en matière de développement économique et touristique et que si une procédure de déclassement des établissements hôteliers était prévue par l'article 9 de la délibération n° 68-91/APS du 10 octobre 1991 fixant les normes de classement de l'hôtellerie touristique ou de séjour dans la province Sud, la délibération n° 41-2013/APS du 5 décembre 2013 ayant le même objet n'en prévoit aucune. Toutefois, les modalités de modification d'un classement d'un établissement hôtelier sont clairement précisées par les articles 7 à 10 de la délibération du 5 décembre 2013 de la province Sud cités au point 2. Celles-ci prévoient que l'exploitant qui souhaite actualiser le classement de son établissement hôtelier adresse un dossier à la province Sud, comprenant la demande de classement ainsi que la facture et le certificat de visite de l'organisme évaluateur, ledit certificat comportant notamment un rapport de contrôle de l'organisme évaluateur portant sur la conformité de l'hôtel à la grille de classement dans la catégorie demandée par l'établissement hôtelier. Contrairement à ce que soutient la société requérante, les dispositions de cette délibération, qui ne sont pas équivoques, ne méconnaissent pas l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme. Cette méconnaissance ne saurait se déduire de l'information, contenue dans le courrier du 29 décembre 2014 adressé par la province Sud à la SDPS, quant à la saisine par la DEFE de la direction juridique de la collectivité afin d'obtenir des précisions quant aux conditions permettant d'accéder favorablement à la demande de déclassement de la SDPS, le même courrier rappelant expressément que la validité du classement obtenu par la société requérante sous l'empire de l'ancienne réglementation était prolongée jusqu'à fin 2015. Il ne saurait davantage se déduire de cette indication quant à la saisine de la direction des affaires juridiques une incapacité de la province Sud à appliquer sa propre réglementation. Par ailleurs, dès lors qu'une procédure d'actualisation du classement des établissements hôteliers était prévue par les dispositions claires et intelligibles de la délibération du 5 décembre 2013, la SDPS n'est pas fondée à soutenir que la province Sud était tenue, en l'absence de toute procédure de déclassement, de faire droit à sa demande de déclassement.

5. Aux termes de l'article 18 de la délibération du 5 décembre 2013 : « *La délibération n° 68-91/APS du 10 octobre 1991 instituant la norme de classement de l'hôtellerie touristique ou de séjour dans la province Sud est abrogée* ». Aux termes de l'article 19 de cette délibération : « *Les classements obtenus au titre de la délibération n° 68-91/APS du 10 octobre 1991 instituant la norme de classement de l'hôtellerie touristique ou de séjour dans la province Sud cessent de produire leurs effets à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente délibération.* »

6. Si la SDPS soutient que la procédure de déclassement prévue par la délibération du 10 octobre 1991 avait été maintenue malgré l'adoption de la délibération du 5 décembre 2013, il ressort des termes mêmes des articles 18 et 19 de cette dernière délibération que la délibération du 10 octobre 1991 a été abrogée et que seuls les classements obtenus avant le 5 décembre 2013 ont été conservés pendant une période de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la délibération du 5 décembre 2013. La responsabilité de la province Sud ne peut donc pas être recherchée pour avoir méconnu la procédure de déclassement fixée par la délibération du 10 octobre 1991, abrogée à la date de la demande de la SDPS.

7. Il résulte de ce qui précède que c'est par une exacte application des dispositions de la délibération du 5 décembre 2013 que la province Sud a opposé, par ses décisions des 1er

septembre et 29 décembre 2014, un refus aux demandes de déclassement de l'établissement hôtelier qu'elle exploite, présentées par la SDPS les 28 juillet et 26 novembre 2014. La société requérante n'est, dès lors, pas fondée à soutenir que les refus de déclassement qui lui ont été opposés seraient entachés d'illégalité fautive de nature à engager la responsabilité de l'administration.

8. Si la société requérante soutient qu'elle s'exposait à des sanctions pénales en cas de non-respect des normes correspondant au classement « 3 étoiles » de son établissement, elle ne démontre ni même n'allègue avoir fait l'objet d'une telle sanction.

9. La SDPS soutient également que la province Sud a commis une faute de nature à engager sa responsabilité en raison des délais anormalement longs de traitement de ses demandes de déclassement. Toutefois, la durée de traitement de sa première demande de déclassement formée en 2010, à laquelle il a d'ailleurs été fait droit par l'arrêté du 30 juillet 2012, à la supposer anormalement longue, ne présente aucun lien de causalité avec le préjudice dont la réparation est demandée tenant aux rappels de taxe de nuitées hôtelières auxquels la SDPS a été assujettie en raison de la prolongation de la validité du classement résultant de cet arrêté du 30 juillet 2012, lequel a d'ailleurs cessé de produire ses effets au 31 décembre 2015, date à compter de laquelle il a, de fait, été déclassé. Par ailleurs, si la SDPS soutient que la province Sud n'a apporté aucune réponse en complément du courrier du directeur de la direction de l'économie, de la formation et de l'emploi de la province Sud du 29 décembre 2014 pour préciser la position du service juridique de la province Sud, il lui appartenait de saisir la province Sud d'un dossier complet de demande de déclassement conformément aux articles 7 à 10 de la délibération du 5 décembre 2013.

10. Par ailleurs, et à supposer même établie l'existence de fautes de la province Sud dans le refus de procéder au déclassement de l'hôtel exploité par la société requérante et dans le traitement de ses demandes de déclassement, il n'existe pas de lien de causalité direct entre ces fautes et le préjudice financier dont la société requérante demande réparation tenant aux rappels de taxe provinciale sur les nuitées des établissements hôteliers au titre de l'année 2015, assortis des intérêts de retard et de la majoration de 40 % pour manquement délibéré prévue à l'article 1054 du code des impôts de Nouvelle-Calédonie, auxquels elle a été assujettie, lequel trouve son origine directe dans la décision de la SDPS, exprimée dans son courrier du 26 novembre 2014 de regarder l'hôtel qu'elle exploite, de sa propre initiative et alors qu'un refus avait été expressément opposé à sa demande de déclassement par la décision de la province Sud du 1<sup>er</sup> septembre 2014, comme non classé à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2014 et en conséquence de ne pas percevoir auprès de ses clients les taxes correspondant au classement effectif de l'établissement hôtelier et de déclarer aux services fiscaux un autre classement que son classement effectif résultant de l'arrêté de classement de la province Sud du 30 juillet 2012 toujours en vigueur.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la SDPS n'est pas fondée à demander la condamnation de la province Sud à réparer son préjudice financier tenant aux rappels de taxe provinciale sur les nuitées des établissements hôteliers au titre de l'année 2015, assortis des intérêts de retard et de la majoration de 40 % pour manquement délibéré prévue à l'article 1054 du code des impôts de Nouvelle-Calédonie, auxquels elle a été assujettie. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'exception de prescription quadriennale opposée par la province Sud ni, en tout état de cause, de surseoir à statuer dans l'attente de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris à intervenir dans l'instance n° 21PA02961, lequel a d'ailleurs été rendu public le 13 avril 2022, ses conclusions indemnitaires doivent être rejetées.

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la province Sud qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la Société de développement du Pacifique Sud est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la Société de développement du Pacifique Sud et à la province Sud.

Délibéré après l'audience du 24 mars 2022, à laquelle siégeaient :

M. Ciréface, président,  
M. Pilven, premier conseiller,  
M. Briquet, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 avril 2022.

Le rapporteur,

Le président,

J-E. PILVEN

C. CIRÉFICE

Le greffier de chambre,

J. LAGOURDE