

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1300307

Société DHF exerçant sous la dénomination
commerciale Sopli

Mme Legrand
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 13 mars 2014
Lecture du 3 avril 2014

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la requête, enregistrée le 25 septembre 2013, présentée par la société DHF exerçant sous la dénomination commerciale Sopli, dont le siège est 62 rue Forest BP 27829 à Nouméa (98863) ; la société DHF demande au tribunal :

- d'annuler l'arrêté n° 2013/1591/GNC pris par le gouvernement le 25 juin 2013 pour réglementer les prix des produits et prestations de services en tant qu'il vise les laitues ou chicorées, citrons et limes, oignons, tomates et carottes, frais ou réfrigérés, laits, beurres et margarines et la décision implicite rejetant leur recours gracieux ;

Elle soutient que :

- la part des produits réglementés représente désormais près de 50 % de ses ventes ;
- l'impact financier de l'arrêté se traduira par une baisse de 35 millions de francs de son chiffre d'affaires ;
- le système des quotas interdit de juguler l'encadrement des prix par l'augmentation des volumes ;
- les consommateurs ne retirent aucun avantage du système compte tenu de l'absence de prévisibilité de la production locale et de l'insuffisance de l'ouverture des quotas en urgence ;
- la superposition de contraintes tarifaires et quantitatives porte une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie ;
- l'arrêté a été pris sans concertation préalable des opérateurs économiques et sans consultation du comité du commerce extérieur, en méconnaissance de la délibération n° 252 du 28 décembre 2006 ;

Vu la mise en demeure adressée le 17 décembre 2013 au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et

l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu l'ordonnance en date du 17 décembre 2013 fixant la clôture d'instruction au 30 janvier 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 30 janvier 2014, présenté par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, qui conclut au rejet de la requête et soutient que :

*le moyen tiré de la violation de la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas fondé ;

- l'arrêté attaqué répond à un objectif d'intérêt général de lutte contre la vie chère qui justifie une dérogation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie ;

- il permet au consommateur d'obtenir les produits en question à un prix raisonnable ;

- l'atteinte portée à la liberté du commerce et de l'industrie est proportionnée et adaptée à la situation des entreprises puisque la marge commerciale autorisée est relevée pour les distributeurs dont la surface de vente est inférieure à 350 m² ;

- la réglementation des protections de marché, par le biais des quotas, est indépendante de la réglementation des prix ;

* le moyen tiré du vice de procédure n'est pas fondé :

- l'arrêté attaqué est dénué de lien avec la réglementation du commerce extérieur, de sorte que la consultation du comité du commerce extérieur ne s'imposait pas ;

- il formalise l'accord obtenu en fin de conflit sur la vie chère après concertation de différents organismes, dont des organisations représentatives des employeurs ;

* l'arrêté attaqué n'étant pas illégal, le président du gouvernement n'était pas tenu de déférer à sa demande de retrait ;

Vu le mémoire, enregistré le 27 février 2014 présenté pour la société DHF, qui conclut aux mêmes fins d'annulation et demande, en outre, que le tribunal enjoigne au gouvernement d'abroger l'arrêté du 25 juin 2013 en ce qu'il vise les laitues ou chicorées, citrons et limes, oignons, tomates et carottes, frais ou réfrigérés, laits, beurres et margarines ;

Elle soutient, en outre, que :

- le gouvernement n'apporte aucune preuve de l'efficacité de son arrêté ;

- il ne saurait s'appuyer sur le protocole de fin de conflit « vie chère » qui n'a pas de portée juridique et qui n'a pas été pleinement exécuté ;

- cette mesure, présentée comme exceptionnelle, n'est pas limitée dans le temps ;

- l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie doit être appréciée à l'aune du cumul de l'ensemble des mesures restrictives, qu'elles soient quantitatives ou tarifaires ; or, l'autorité de la concurrence a souligné dans son rapport de 2012 le caractère injustifié et excessif des restrictions quantitatives et tarifaires et recommandé l'abandon des quotas et la suppression de la réglementation des marges ; ces mesures avantagent les producteurs locaux et créent une concurrence déloyale à leur profit ;

- le gouvernement désavantage les importateurs de légumes et fruits frais, alors qu'il protège son propre monopole en matière de viandes et de pommes de terre ;

- sa situation économique devient intenable ;

Vu l'ordonnance en date du 6 mars 2014 par laquelle le président du tribunal a ordonné la réouverture de l'instruction, en application de l'article R.613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 9 mars 2014, présenté pour la société DHF qui conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens et soutient, en outre, que :

- le gouvernement a allégé voire supprimé certaines mesures de réglementation des prix le 4 mars 2014 concernant, notamment, les beurres et margarines et autorisé certaines dérogations au plafonnement des prix pour les pommes de terre et les produits à base de viande ;
- l'analyse d'un cabinet d'expert comptable témoigne de sa perte de marge de 47 % par application de l'arrêté attaqué ;

Vu le mémoire, enregistré le 12 mars 2014, présenté pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu l'arrêté attaqué ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 et le bloc de constitutionnalité ;

Vu la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi du pays n° 2006-12 du 30 novembre 2006 portant exonération des droits de douanes et des taxes à l'importation de certains produits alimentaires ;

Vu la loi du pays n° 2013-7 du 27 septembre 2013 relative au plafonnement des prix des produits et prestations de services offerts en Nouvelle-Calédonie ;

Vu la délibération n° 240 du 1^{er} août 2001 portant réglementation des prix des fruits, légumes et produits vivriers, frais d'origine locale ;

Vu la délibération n° 14 du 6 octobre 2004 portant réglementation économique ;

Vu la délibération n° 252 du 28 décembre 2006 relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie ;

Vu la délibération n° 62 du 2 juin 2010 portant réglementation générale des prix ;

Vu l'arrêté n° 2006-5357/GNC du 27 décembre 2006 portant application de la délibération n° 240 du 1^{er} août 2001 portant réglementation des prix des fruits, légumes et produits vivriers, frais d'origine locale ;

Vu l'arrêté n° 2012-1291/GNC du 5 juin 2012 fixant les prix de certains produits de première nécessité et de grande consommation et des prestations de services ;

Vu l'arrêté n° 2012-4253/GNC du 26 décembre 2012 relatif au programme annuel des importations pour l'année 2013 ;

Vu le code de justice administrative dans sa version 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 13 mars 2014 :

- le rapport de Mme Legrand, rapporteur ;
- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;
- et les observations de M. Tissot, gérant de la société DHF exerçant sous la dénomination commerciale Sopli, requérante, et de Mme Soulard, représentant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

1. Considérant que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a pris le 25 juin 2013 l'arrêté n° 2013-1591/GNC portant réglementation des prix des produits et prestations de service et modifiant l'article 1^{er} de l'arrêté n° 2012-1291/GNC du 5 juin 2012 fixant les prix de certains produits de première nécessité et de grande consommation et des prestations de services ; que, par la présente requête, la société DHF poursuit l'annulation de l'arrêté du 25 juin 2013 en tant qu'il vise les laitues ou chicorées, les citrons et limes, les oignons, les tomates et les carottes, frais ou réfrigérés, les laits, beurres et margarines, ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux, et demande, en outre, que le tribunal enjoigne au gouvernement d'abroger l'arrêté en tant qu'il vise les produits précités ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

2. Considérant que la société DHF se plaint du vice de procédure dont serait entaché l'arrêté attaqué, en lui reprochant d'avoir été pris sans concertation préalable des opérateurs économiques et sans consultation du comité du commerce extérieur ;

3. Considérant, toutefois, que l'arrêté attaqué a pour objet de réglementer les prix applicables en Nouvelle-Calédonie sur certains produits de première nécessité et de grande consommation et sur des prestations de service et non d'organiser les échanges commerciaux avec les autres pays ; qu'il s'applique indifféremment aux produits importés ou à ceux produits localement ; qu'il ne concerne ainsi pas directement le commerce extérieur du territoire et ne se rapporte pas davantage aux autres domaines énumérés à l'article 5 de la délibération du 28 décembre 2006 susvisée pour lesquels la consultation du comité du commerce extérieur est requise ; qu'en outre, et alors même que la consultation des opérateurs économiques n'est exigée par aucun texte, le gouvernement affirme en défense, sans être contredit, que cet arrêté parachève le protocole de fin de conflit « vie chère » qui a notamment été signé par des organisations représentatives des employeurs ; qu'il suit de là que le moyen tiré du vice de procédure doit être écarté comme non fondé ;

En ce qui concerne la légalité interne :

4. Considérant, en premier lieu, que la société DHF se plaint de l'alourdissement du cadre réglementaire qui pèse désormais sur son activité et invoque l'atteinte excessive portée à la liberté du commerce et de l'industrie compte tenu des difficultés qui en découlent pour elle et de l'absence d'effets positifs pour le consommateur ;

5. Considérant, toutefois, que la liberté du commerce et de l'industrie, qui n'est ni générale, ni absolue, ne peut exister que dans le cadre d'une réglementation instituée par la loi ;

que la Nouvelle-Calédonie est compétente, en vertu de l'article 22 20° de la loi organique statutaire, pour procéder à la « *réglementation des prix* » et son gouvernement est chargé, en vertu de l'article 127 de la même loi, de « *fixer les prix et les tarifs réglementés* » ; qu'il appartient donc au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de déterminer, parmi les produits couramment consommés par les familles, ceux à inclure dans la liste des produits de première nécessité et de grande consommation, dont la marge doit être encadrée ou plafonnée ; qu'il a, à cet égard, pu légalement ajouter aux laits et margarines déjà couverts à des marges identiques par l'arrêté du 5 juin 2012 susvisé, notamment les beurres, laitues et chicorées, citrons et limes, oignons, tomates et carottes, frais ou réfrigérés ; que la société requérante, sans critiquer le taux de marge autorisé sur les articles qu'elle vise ni la pertinence de l'inclusion de nouveaux produits, invoque ses potentielles difficultés logistiques et financières et fournit, notamment, une projection effectuée par son comptable des effets de l'application de l'arrêté sur son chiffre d'affaires qui traduit à l'évidence un manque à gagner sensible ; que, si elle fait valoir que l'extension de la réglementation des marges, qui se superpose à la réglementation sur la protection de la production locale, a un effet dissuasif sur l'investissement et risque d'aboutir à une situation de pénurie, elle n'établit pas la réalité de ces allégations ; que la société requérante ne conteste pas la cherté des produits dits de première nécessité ou de grande consommation vendus en Nouvelle-Calédonie ; qu'elle n'établit ni même n'allègue que la concurrence, telle qu'elle se pratique sur le territoire, permettrait à elle seule d'assurer des prix bas ; que, eu égard, d'une part, aux objectifs d'intérêt général poursuivis par l'arrêté attaqué de favoriser, d'abord, l'accès des consommateurs à des produits de première nécessité et de grande consommation à des prix moindres que ceux habituellement pratiqués, de mettre fin, ensuite, à un conflit social majeur pour rétablir l'ordre public, d'autre part, à la différenciation effectuée en matière de coefficients sur lesdits produits selon la qualité de grossiste ou de détaillant et la surface de vente de ces derniers, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué porterait une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas fondé ;

6. Considérant en deuxième lieu, que la société DHF fait grief au gouvernement de justifier l'arrêté attaqué par référence au protocole de fin de conflit « vie chère » établi le 27 mai 2013 et critique son absence de portée juridique et le non respect de la totalité de ses engagements ;

7. Considérant, toutefois, que l'établissement de ce protocole a permis de mettre fin à un grave conflit social intervenu en Nouvelle-Calédonie en mai 2013 qui portait comme revendication première une baisse immédiate des prix ; qu'il n'est pas contesté qu'il a notamment été signé par le président du congrès et le président du gouvernement, le président de chacune des trois provinces, les partis politiques représentés au congrès, l'intersyndicale « vie chère » et les organisations représentatives des employeurs ; que cet engagement formalise l'accord des responsables politiques et des acteurs économiques et sociaux pour une solution négociée de sortie de crise et ne saurait être regardé comme dépourvu de valeur du simple fait que certaines des mesures annoncées en son sein n'auraient pu être traduites en actes juridiques ; que si la compétence de fixer les prix et les tarifs réglementés attribuée au gouvernement doit s'exercer dans l'intérêt général, celui-ci ne saurait être réduit à la seule baisse des prix de certains produits dans le territoire mais s'étend également au rétablissement de l'ordre public lorsqu'il est compromis par un conflit social majeur ; que la référence faite par le gouvernement dans ses écritures en défense au protocole de fin de conflit « vie chère » doit être comprise comme justifiant l'arrêté attaqué au regard de l'impératif de rétablissement de l'ordre public qui peut valablement fonder une telle mesure ;

8. Considérant, en troisième lieu, que la société DHF se plaint du traitement inéquitable qui serait réservé aux importateurs de fruits, légumes et produits laitiers par rapport aux

producteurs locaux, d'une part, et aux monopoles détenus par l'OCEF en matière de viande et de pommes de terres, d'autre part ;

9. Considérant, toutefois, que l'arrêté attaqué régleme les prix de certains produits, notamment alimentaires, de première nécessité ou de grande consommation, qu'ils soient d'origine locale ou importée ; que, par ailleurs, la société requérante ne démontre pas que les marges appliquées aux prix de vente de la viande et des pommes de terre seraient équivalentes à ceux des produits réglementés et nécessiteraient une restriction tarifaire identique, alors qu'au surplus, ces produits sont soumis à un monopole gouvernemental ;

10. Considérant, en quatrième lieu, que la société DHF se plaint de l'application durable de cet arrêté, tout en relevant, dans son dernier mémoire, que le gouvernement aurait récemment supprimé certaines mesures de réglementation des prix ;

11. Considérant qu'il est loisible au gouvernement de réglementer les prix sans limiter cette mesure dans le temps et de la modifier à tout moment, sous le contrôle du juge, pour un motif d'opportunité ou de légalité ; que la société DHF ne saurait, sans se contredire, se plaindre à la fois de l'application continue de cet arrêté et de sa modification récente ; que les modifications marginales de l'arrêté auquel le gouvernement aurait procédé le 4 mars 2014 ne suffisent pas, à elles seules, à remettre en cause la légalité de l'arrêté initial ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société DHF n'est pas fondée à poursuivre l'annulation de l'arrêté du 25 juin 2013, ainsi que, par voie de conséquence, de la décision rejetant sa demande gracieuse de retrait ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

13. Considérant que le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation présentées par la société DHF, n'implique aucune mesure d'exécution ; que, dès lors, les conclusions tendant à ce que le tribunal enjoigne au gouvernement d'abroger l'arrêté du 25 juin 2013 en ce qu'il vise les laitues ou chicorées, citrons et limes, oignons, tomates et carottes, frais ou réfrigérés, laits, beurres et margarines doivent être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la société DHF exerçant sous la dénomination commerciale Sopli est rejetée.