

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1400098

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Groupement professionnel des bouchers et
charcutiers de Nouvelle-Calédonie

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Schnoering
Rapporteur

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 2 octobre 2014
Lecture du 30 octobre 2014

Vu la requête, enregistrée le 4 mars 2014, présentée pour le Groupement professionnel des bouchers et charcutiers de Nouvelle-Calédonie dont l'adresse postale est (...), représenté par son président en exercice, par la SELARL Lombardo, avocats ; le Groupement professionnel des bouchers et charcutiers de Nouvelle-Calédonie demande au tribunal :

- d'annuler les articles 2 à 5 de l'arrêté n° 2013-3745/GNC du 24 décembre 2013 fixant les prix d'achat, les marges, les prix de commercialisation et de prestations diverses de l'office de commercialisation et d'entrepasage frigorifique de Nouvelle-Calédonie comme contraires à la loi du pays n° 2013-7 du 27 septembre 2013 ;

- de condamner la Nouvelle-Calédonie à lui payer la somme de 350 000 francs CFP au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- les articles 2 à 5 sont détachables des autres articles de l'arrêté ;
- l'article 1^{er} fixe les prix d'achat par l'OCEF (Office de commercialisation et d'entrepasage frigorifique de la Nouvelle-Calédonie) aux éleveurs et ne concerne donc pas l'objet du SIDNC et les articles 6 à 8 des prestations accessoires au commerce de la viande ou des taux de marges ;

- les articles 2 à 5 fixent quant à eux d'autorité des prix de commercialisation aux distributeurs, dont le SIDNC, notamment, représente les intérêts ;

- les articles 2 à 5 de l'arrêté attaqué violent les dispositions de 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 ;

- aux termes de l'article 1^{er} de cette loi du pays : « jusqu'au 1^{er} décembre 2014, les prix des produits et services offerts en Nouvelle-Calédonie ne peuvent être supérieurs au niveau

pratiqué à la date du 2 avril 2013 ou, à défaut, à la date antérieure la plus proche » alors que les dispositions attaquées de l'arrêté n° 2013-3745/GNC du 24 décembre 2013 provoquent une augmentation moyenne de 12% des prix de commercialisation de la viande par l'OCEF ;

- cet arrêté n'est pris en application d'aucune réglementation spécifique des prix de la viande: aucune délibération du Congrès ne détermine le mode de calcul à utiliser pour déterminer les prix des prestations de l'OCEF ;

- il ressort simplement de l'article 127 de la loi organique en son article 9, que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie détermine les tarifs des prestations des services publics de Nouvelle-Calédonie, et donc en particulier ceux de l'OCEF qui a une mission de service public de commercialisation de la viande du secteur du Grand Nouméa ;

- le prix de la viande ne fait l'objet d'aucune réglementation, ni d'aucun mode de calcul défini par aucun texte réglementaire : il n'entre pas dans le champ des exclusions de l'article 2 et en édictant cet arrêté le gouvernement a violé les dispositions de la loi du pays n° 2013-7 du 27 septembre 2013 ;

- c'est également l'interprétation qu'en fait la Direction des Affaires Economiques qui constate des infractions à l'encontre des professionnels qui, en toute logique économique, répercutent cette hausse sur leurs prix de vente aux consommateurs à peine de mettre leurs exploitations en péril ;

- si les distributeurs, en répercutant la hausse des prix décidée par le gouvernement, violent l'article 1^{er} de la loi du pays, c'est bien que le prix de la viande n'entre pas dans le champ des exclusions de l'article 2 ;

- c'est de manière tout à fait arbitraire et sans aucune référence économique ni étude préalable que les tarifs de l'OCEF ont été augmentés de 12% par le gouvernement alors que celui-ci prône une politique de stabilité des prix ;

- il a exposé des dépenses pour faire valoir ses droits en justice.

Vu, enregistrée le 6 mai 2014, la mise en demeure adressée au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu l'ordonnance en date du 6 mai 2014 fixant la clôture d'instruction au 10 juin 2014, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu, enregistré le 10 juin 2014, le mémoire présenté pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que :

- l'OCEF est un établissement public de la Nouvelle-Calédonie dont l'une des missions est d'organiser l'approvisionnement de la viande sur le marché calédonien et de veiller à la protection de la production locale ;

- il est chargé de réguler les importations et détient à cette fin un monopole d'importation conformément aux dispositions de l'article 2 de la délibération n° 116/CP du 26 mai 2003 relative à la régulation des importations de viandes et abats en Nouvelle-Calédonie ;

- la régulation et l'équilibre financier de la filière repose sur une réglementation des prix et marges de l'OCEF au niveau de l'achat de la production locale et de la revente aux bouchers des viandes locales et importées ;

- les principes de ce dispositif sont anciens mais ont été régulièrement réaffirmés et figurent notamment dans les statuts successifs de l'établissement ;

- la délibération n° 25 du 17 septembre 1999 relative à l'organisation de l'Office de commercialisation et d'entreposage frigorifique établissement public de la Nouvelle-Calédonie confie à l'OCEF en son article 2, la mission « d'intervenir dans le cadre du dispositif

réglementaire de régulation des produits agricoles, dispositif sur lequel il est consulté tant en ce qui concerne les produits eux-mêmes que leurs différents niveaux de prix » ;

- avant l'intervention de l'arrêté contesté, les tarifs de commercialisation des viandes locales et importées par l'OCEF étaient d'ailleurs déjà fixés réglementairement, notamment par les dispositions de la délibération n° 56 du 18 avril 1997 portant dispositions relatives aux prix des viandes bovines et de l'arrêté n° 2011-3115/GNC du 20 décembre 2011 fixant les tarifs de commercialisation de viande et de prestations diverses de l'office de commercialisation et d'entreposage frigorifique de Nouvelle-Calédonie ;

- l'arrêté attaqué a été adopté sur le fondement de la délibération modifiée n° 14 du 6 octobre 2004 portant réglementation économique qui, en son article 3, autorise le gouvernement à prendre des mesures spécifiques de fixation de prix pour les produits alimentaires et non alimentaires d'origine locale ou importée et les prestations de services figurant dans l'annexe jointe à la délibération qui inclut les viandes et abats comestibles ;

- le gouvernement était donc parfaitement habilité à réglementer et fixer les prix de vente des viandes par l'OCEF ;

- ces tarifs de commercialisation faisant bien l'objet d'une réglementation spécifique, il ne peut être soutenu que les articles 2 à 5 de l'arrêté attaqué sont contraires aux dispositions de la loi du pays n° 2013-7 du 27 septembre 2013 ;

- il convient de distinguer le prix de vente de la viande par l'OCEF aux bouchers et le prix de vente de la viande par les distributeurs aux consommateurs finaux ;

- si les tarifs de commercialisation aux bouchers sont réglementés de manière constante depuis de nombreuses années, les tarifs de commercialisation au détail, autrefois réglementés, ont été intégralement libérés par la délibération n° 174 du 16 janvier 1991 portant dispositions relatives aux prix des viandes bovines ;

- ce texte a abrogé l'arrêté n° 88-058/CE du 25 mars 1988 relatif au prix de vente au détail des viandes de boucherie qui réglementait à titre dérogatoire le tarif de certaines découpes ;

- depuis 1991, les prix de vente au détail de la viande de boucherie n'ont plus été réglementés de manière spécifique ;

- contrairement aux tarifs de commercialisation par l'OCEF, les tarifs de commercialisation au détail sont bien soumis aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi du pays n° 2013-7 ;

- cet état du droit explique que les agents de la DAE ont sanctionné les professionnels ayant commercialisé les découpes de viande à des prix supérieurs à ceux pratiqués à la date du 2 avril 2013 ;

- contrairement à ce que suggère le requérant, les prix de vente fixés ont été déterminés sur la base de données chiffrées et en corrélation avec les objectifs portés par le texte ;

- le prix de vente des découpes de viande par l'OCEF est structuré, puisqu'au coût d'achat de la viande s'ajoute une marge fixe de l'OCEF qui représente le coût de son intervention et un excédent de marge destiné à l'Etablissement de Régulation des Prix Agricoles (ERPA) pour son soutien au développement des filières d'élevage locales ;

- l'ERPA est un établissement public de la Nouvelle-Calédonie chargé de la mise en œuvre de la politique de régulation des prix des produits agricoles ;

- si les tarifs des viandes ovines et porcines ont été modifiés en 2011 et 2013, les tarifs de commercialisation des carcasses et les découpes locales de viandes bovines étaient inchangés depuis la délibération n° 56 du 18 avril 1997 portant dispositions relatives aux prix des viandes bovines ;

- la marge de l'OCEF pour les viandes bovines et porcines locales n'avait connu aucune évolution depuis l'adoption des délibérations n° 56 et 57 du 18 avril 1997 alors que le prix des viandes sur le marché international a augmenté ;

- l'OCEF a donc connu des difficultés financières ;
- l'enjeu que représente la relance de cette filière a motivé la revalorisation des prix d'achat aux producteurs locaux, ces prix n'ayant pas évolué depuis 1997, mais aussi la consolidation du système de reversement de l'excédent de marge à l'ERPA ;
- l'augmentation de 15 francs CFP/kg décidée dans l'arrêté attaqué doit dégager une ressource de l'ordre de 66 millions francs CFP sur la viande locale et de 45 millions francs CFP sur la viande importée ;
- les tarifs de commercialisation des viandes ont été fixés de manière à permettre à l'OCEF de dégager l'excédent de marges destiné à l'ERPA ;
- contrairement à ce que prétend le requérant, les tarifs de l'OCEF n'ont aucunement fait l'objet d'une augmentation de 12% ;
- les tarifs des viandes importées ont été fixés pour qu'elles n'entrent pas en concurrence avec les viandes locales ;
- le gouvernement n'a procédé qu'aux augmentations rendues nécessaires par les difficultés financières et les impératifs de développement de la filière viande ;
- les tarifs des prestations de l'OCEF (livraison, transport ... etc) figurent à l'article 8 de l'arrêté du 24 décembre 2013 et n'ont fait l'objet d'aucune augmentation ;
- il ne peut donc être soutenu que la détermination des tarifs incriminés ne repose sur aucune référence économique ;
- les tarifs de l'OCEF n'ont pas été fixés de manière arbitraire mais à la suite d'une longue procédure de concertation ;
- outre le travail d'étude réalisé par les établissements publics de la Nouvelle-Calédonie (OCEF, ERPA) en association avec les directions du gouvernement concernées (DAVAR, DAE), différents organismes de représentation de la filière viande, dont la Fédération des métiers de la viande (FMV) et l'interprofession Viande de Nouvelle-Calédonie (IVNC) ont eu l'occasion de participer à la réflexion ayant abouti à l'adoption des dispositions contestées ;
- avant d'être soumis au gouvernement, ces tarifs ont été discutés et approuvés par l'organe délibérant de l'OCEF, étant précisé qu'un représentant de la profession des bouchers assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration de l'établissement ;
- le représentant de la profession avait donc la possibilité de faire connaître son point de vue et d'informer les membres de sa profession du projet en cours ;
- les représentants des bouchers comme de la fédération des métiers de la viande, ont adhéré à la Charte d'objectifs et de moyens de la filière bovine et approuvé la nécessité de prendre les mesures propres à redynamiser cette filière ;

Vu l'ordonnance en date du 12 juin 2014 portant réouverture et clôture d'instruction au 15 juillet 2014, en application de l'article R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu, enregistré le 15 juillet 2014, le mémoire présenté pour le Groupement professionnel des bouchers et charcutiers de Nouvelle-Calédonie par la SELARL Lombardo, avocats ;

Il ajoute que :

- à aucun moment, les considérants ne visent la délibération n° 14 ou ses modifications ;
- au contraire même : il apparaît que le congrès n'a établi aucune annexe à l'article 3 nouveau ;
- l'annexe qui est publiée en page 5423 du JONC de 2010 fait référence à l'article 75 nouveau, tel qu'issu de l'article 10 de la délibération n° 63 du 2 juin 2010 ;
- force est de constater qu'il n'existe aucune annexe fixant la « liste des produits pouvant faire par arrêté l'objet de mesures spécifiques de fixation des prix » ;

- de plus, l'arrêté ne fixe pas le « prix de la viande de gros » mais également en son article 1^{er} le prix d'achat des animaux aux éleveurs ;
- enfin, il ne fixe pas non plus le « prix de la viande de gros » de manière générale mais uniquement s'agissant de l'OCEF: or, il existe en Nouvelle-Calédonie d'autres fournisseurs de viande en gros que l'OCEF dont le monopole de distribution ne s'étend pas au-delà des communes de Nouméa, Dumbéa et Mont-Dore ;
- si pour toutes les autres communes, y compris celles des Iles, les prix ne sont pas réglementés il y a une discrimination entre les commerçants et entre les consommateurs ;
- il existe sur le territoire de Nouvelle-Calédonie d'autres grossistes et abattoirs que l'OCEF qui ne sont donc pas visés par l'arrêté et dont les prix ne sont pas réglementés ;
- cette discrimination emporterait à elle seule l'illégalité du texte attaqué ;
- aucune étude n'est produite ni de l'ERP A ou ni du CES, montrant qu'une telle augmentation du prix de ses prestations, eu égard à l'augmentation des ressources propres de l'OCEF serait justifiée, ni que les conséquences d'une telle augmentation sur la filière de distribution de la viande (des bouchers aux consommateurs) a été appréhendée par le pouvoir réglementaire ;

Vu les autres pièces du dossier ;

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° 2013-7 du 27 septembre 2013, relative au plafonnement des prix des produits et prestations de services offerts en Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi du pays n° 2011-6 du 17 octobre 2011 portant validation des actes pris en application des articles 1^{er} et 2 de la délibération n° 116/CP du 26 mai 2003 relative à la régulation des importations de viandes et abats en Nouvelle-Calédonie ;

Vu la délibération n° 56 du 18 avril 1997 portant dispositions relatives aux prix des viandes bovines ;

Vu la délibération n° 57 du 18 avril 1997 portant dispositions relatives aux prix des viandes porcines ;

Vu la délibération n° 58 du 18 avril 1997 portant dispositions relatives aux prix des viandes ovines importées ;

Vu la délibération modifiée n° 25 du 17 septembre 1999 relative à l'organisation et au fonctionnement de l'office de commercialisation et d'entreposage frigorifique, établissement public de la Nouvelle-Calédonie ;

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

Vu la délibération n° 116/CP du 26 mai 2003 relative à la régulation des importations de viandes et abats en Nouvelle-Calédonie ;

Vu l'arrêté n° 2001-3461/GNC du 27 décembre 2001 portant dispositions relatives aux prix des viandes importées ;

Vu l'arrêté n° 2011-1001/GNC portant dispositions relatives au prix des viandes ovines importées ;

Vu l'arrêté n° 2011-3115/GNC du 20 décembre 2011 fixant les prix de commercialisation de viande et de prestations diverses de l'office de commercialisation et d'entreposage frigorifique de Nouvelle-Calédonie ;

Vu l'arrêté n° 2013-2597/GNC du 17 septembre 2013 portant dispositions relatives aux prix des viandes porcines ;

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 2 octobre 2014 :

- le rapport de M. Schnoering, rapporteur ;

- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;

- et les observations de Me Lombardo, avocat du Syndicat des importateurs de Nouvelle-Calédonie dit SIDNC, et de Mme Vollmert, représentant la Nouvelle-Calédonie ;

Sur les conclusions à fins d'annulation :

1. Considérant que le Groupement professionnel des bouchers et charcutiers de Nouvelle-Calédonie demande au tribunal d'annuler, comme contraires à la loi du pays n° 2013-7 du 27 septembre 2013, les articles 2 à 5 de l'arrêté susvisé du 24 décembre 2013 ; que les articles dont s'agit fixent respectivement le montant maximum des prix de commercialisation par l'Office de commercialisation et d'entreposage frigorifique de la Nouvelle-Calédonie (OCEF) des carcasses locales, des découpes locales et abats/boyaux, des découpes et abats/boyaux importés ainsi que le prix de vente de toute découpe de viande, abats, boyaux ou emballages non prévu dans les articles susvisés et faisant l'objet de commandes spécifiques des clients de l'OCEF ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du pays n° 2013-7 susvisée : « Jusqu'au 31 décembre 2014, les prix des produits et prestations de services offerts en Nouvelle-Calédonie ne peuvent être supérieurs aux niveaux pratiqués à la date du 2 avril 2013 ou à défaut à la date antérieure la plus proche. Pour la mise en oeuvre du présent article, les prix pratiqués s'entendent hors réduction de prix dans le cadre de promotions. » ; qu'en vertu de l'article 2 de la même loi : « Sont exclus du champ d'application de l'article précédent, les boissons titrant plus de 1,2 % d'alcool en volume, les boissons et produits sucrés dont la liste est arrêtée par le gouvernement(1) ainsi que les tabacs et l'ensemble des produits et prestations de services dont le prix fait l'objet d'une réglementation spécifique. » ;

3. Considérant que l'article 3 de la délibération n° 14 du 6 octobre 2004, dans sa rédaction issue de la délibération 281 du 24 juin 2013 prévoit que : « Jusqu'au 31 décembre 2014, le gouvernement est habilité à prendre par arrêté à tous les stades de la commercialisation, dans les conditions définies à l'article 4-1, des mesures spécifiques de

fixation de prix pour les produits alimentaires et non alimentaires d'origine locale ou importée et les prestations de services figurant dans l'annexe jointe à la présente délibération ; que les viandes et abats comestibles d'origine locale ou importée du chapitre 2 de la nomenclature douanière figurent dans l'annexe dont s'agit ; que le prix de la viande faisant ainsi l'objet d'une réglementation spécifique en Nouvelle-Calédonie, le gouvernement était donc parfaitement habilité à réglementer et fixer les prix d'achat, les marges, les prix de commercialisation et de prestations diverses de l'OCEF ; que le groupement requérant n'est donc pas fondé à soutenir que les articles 2 à 5 de l'arrêté attaqué sont contraires aux dispositions de la loi du pays n° 2013-7 du 27 septembre 2013 ;

4. Considérant, par ailleurs, que le groupement requérant soutient que c'est de manière tout à fait arbitraire et sans aucune référence économique ni étude préalable que les tarifs de l'OCEF ont été augmentés de 12% par le gouvernement alors que celui-ci prône une politique de stabilité des prix ; qu'il est toutefois constant que les dispositions de l'arrêté litigieux ont été prises sur proposition du conseil d'administration de l'OCEF qui compte notamment un représentant avec voix consultative des éleveurs et un des bouchers ; que ces représentants de la profession avait donc la possibilité de faire connaître leur point de vue et d'informer les membres de leur profession du projet en cours ;

5. Considérant également que les tarifs de commercialisation des viandes locales et importées par l'OCEF sont fixés réglementairement par des délibérations et des arrêtés pris pour leur application ; que le gouvernement soutient, à cet égard, que les tarifs de commercialisation des carcasses et les découpes locales de viandes bovines étaient inchangés depuis les délibérations n° 56 et 57 du 18 avril 1997 portant dispositions relatives aux prix des viandes bovines et porcines locales alors que le prix des viandes sur le marché international a augmenté ; que le gouvernement soutient aussi que les prix de vente fixés ont été déterminés sur la base de données chiffrées et en corrélation avec les objectifs portés par le texte, que le prix de vente des découpes de viande par l'OCEF est structuré, puisqu'au coût d'achat de la viande s'ajoute une marge fixe de l'OCEF qui représente le coût de son intervention et un excédent de marge destiné à l'Etablissement de Régulation des Prix Agricoles (ERPA) qui a pour mission de soutenir le développement des filières d'élevage locales ; que, dans ces conditions, le groupement professionnel requérant, qui n'apporte pas d'éléments probants au soutien de ses assertions, ne démontre pas que les tarifs fixés par l'arrêté contesté n'ont pas pris en compte la situation économique et les avis des différents acteurs de la filière viande concernée ;

6. Considérant, compte tenu de tout ce qui précède, que les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté contesté doivent être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge ; que les conclusions présentées à ce titre par le Groupement professionnel des bouchers et charcutiers de Nouvelle-Calédonie doivent dès lors être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête du Groupement professionnel des bouchers et charcutiers de Nouvelle-Calédonie est rejetée.