

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 1700385

SAS SOFAPLAST

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Gueguein
Président rapporteur**

**Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie**

**M. Schnoering
Rapporteur public**

**Audience du 19 avril 2018
Lecture du 17 mai 2018**

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 2 novembre 2017 et un mémoire complémentaire enregistré le 20 février 2018, la SAS Sofaplast régulièrement représentée par son gérant en exercice, ayant pour avocat la SELARL D&S Legal, demande au tribunal :

1°) de joindre la présente instance et celle dirigée contre l'arrêté n° 2017-2271/GNC du 24 octobre 2017 ;

2°) d'annuler la décision implicite rejetant la demande de quota d'importation présentée le 2 août 2017 ;

3°) d'enjoindre à la Nouvelle-Calédonie de lui accorder dans un délai de huit jours à compter de la notification de la décision à intervenir l'autorisation d'importer demandée sous astreinte de 500 000 francs CFP par jour de retard ;

4°) de mettre la somme de 500 000 F CFP à la charge de la Nouvelle-Calédonie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La SAS Sofaplast soutient que :

- la décision n'est pas motivée ;
- la décision implicite est entachée d'erreur de droit en ce qu'elle méconnaît la délibération n° 252 du 28 décembre 2006 relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie ; à titre exceptionnel le gouvernement peut lorsque les circonstances l'exigent pour des opérations sans portée économique et fiscale autoriser l'importation de marchandises soumises à des mesures de commerce extérieur ; l'indisponibilité temporaire de la production ne constitue pas un cas de disparition de la production ;

- les produits qu'elle fabrique bénéficient d'une protection de marché prenant la forme depuis plusieurs années d'une interdiction totale d'importation de produits similaires au titre du plan annuel d'importation (PAI) ;

- si la délibération de 2006 ne prévoit pas spécifiquement le régime applicable aux producteurs locaux bénéficiaires d'une protection de marché en cas d'interruption temporaire involontaire de leur activité, ce texte qui a pour objet de permettre le développement d'activités notamment industrielles créant de la valeur ajoutée et de l'emploi, implique nécessairement que de tels producteurs ne soient pas privés du soutien qui leur est accordé ;

- l'indisponibilité temporaire des moyens de production de Sofaplast constitue une circonstance exceptionnelle au sens de la réglementation du commerce extérieur ; elle a informé l'administration de sa volonté de reconstruire ses installations et d'acquérir de nouveaux moyens de production dans un délai déterminé dès le mois de mars 2017, elle est donc en droit d'obtenir une autorisation d'importation équivalente à la protection de marché ;

- le refus d'autorisation dont elle fait l'objet n'est ni motivé en droit ni motivé en fait ; en l'absence d'un motif précis et vérifiable tiré de l'intérêt général seul de nature à la justifier légalement la décision litigieuse est entachée d'illégalité et doit être annulée ;

- un acte créateur de droit ne peut être abrogé que si il est illégal et dans les quatre mois qui suivent son édicition ; elle a bénéficié d'une acte créateur de droit dès lors que le gouvernement a décidé de la soutenir afin de lui permettre la reconstruction de ses moyens de production ;

- le gouvernement soutient qu'aucun élément justifiant de la poursuite de l'effort de reconstitution de l'outil de production ne lui a été transmis mais n'a jamais sollicité de telles pièces ;

- dans l'instance afférente à la contestation de l'arrêté du 27 octobre 2017, le gouvernement a admis avoir adopté une décision irrégulière au regard des dispositions de la délibération du 28 décembre 2006 ; il admet avoir adopté une position irrégulière alors qu'une solution régulière s'offrait à lui, renouveler l'autorisation accordée depuis mars 2017 ; la fin de la mesure de protection et sa transformation en mesure de restriction quantitative n'était pas nécessaire d'autant que l'administration lui a ensuite refusé de bénéficier du nouveau quota d'importation sous prétexte qu'elle bénéficiait d'une mesure de protection ; il a limité l'irrégularité de sa décision du 27 octobre 2017 au niveau où cela lui permettait de ne pas lui en faire bénéficier ;

- le gouvernement ne peut lui reprocher d'avoir importé des produits de meilleure qualité distribués à un prix inférieur dès lors que l'autorité de la concurrence reconnaît depuis 2012 que les grossistes importateurs pratiquent des marges trop importantes, qu'il n'est pas établi que le prix de vente ne résulte pas d'un choix du distributeur final et que cette mesure, qui n'a concerné que les produits haut de gamme, soit 10 % du marché, n'a pu avoir qu'un faible impact sur le marché ;

- le comité du commerce extérieur a reconnu qu'il ne pouvait obliger, et donc sanctionner le refus, de deux opérateurs économiques à s'allier sur un marché ; l'opposition la plus vigoureuse est venue de la FINC, dont le vice-président est le directeur de la société Vega, laquelle est désormais en situation de monopole ; la société Vega a rejeté toute offre de collaboration.

Par des mémoires en défense enregistrés les 22 janvier et 28 mars 2018 le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête.

La Nouvelle-Calédonie soutient que ;

- une décision implicite ne peut contenir les motifs qui la fonde ;

- la délibération n° 252 du 28 décembre 2006 n'a pas été méconnue ; la société revendique à tort le droit à une nouvelle dérogation exclusive à l'importation autorisée

précédemment par arrêtés du 28 mars et 20 juin 2017 ainsi qu'au maintien de la protection Stop qui s'impose aux autres opérateurs ; les arguments soulevés par la société ne constituent pas de réels moyens juridiques propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse ;

- l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la délibération du 28 décembre 2006 évoque de manière subsidiaire l'objectif du développement des filières ;

- la décision attaquée n'a pas pour objet de supprimer la protection de marché « Stop » mais se borne à refuser à la société le bénéfice d'une nouvelle autorisation d'importation dérogatoire ;

- la disparition de la production objet de la protection au sens de l'article 11 de la délibération du 28 décembre 2006 correspond à l'hypothèse où les sociétés Sofaplast et Vega cesseraient simultanément leur production ;

- la délibération du 28 décembre 2006 ne prévoit pas que l'établissement d'une protection de marché quantitative donne droit à une société dont la production a cessé à l'attribution d'un régime dérogatoire moins contraignant ; la société Sofaplast ne saurait se prévaloir du silence du texte pour revendiquer un tel droit ;

- huit mois après l'incendie déclaré le 12 mars 2017, la société Sofaplast n'a transmis aucun élément permettant à la Nouvelle-Calédonie d'apprécier concrètement un réel engagement à reconstruire une unité de production pour la fabrication des mêmes produits que ceux protégés par une mesure de protection de marché « Stop » ; la Nouvelle-Calédonie n'a pas davantage été destinataire de pièces probantes lui permettant de constater la réalité des moyens mis en œuvre par la société pour reprendre son activité ; le caractère exceptionnel et temporaire de la situation de la société ne pouvait plus être établi de manière à justifier l'attribution d'une nouvelle dérogation ;

- sur les quinze salariés travaillant sur le site industriel de la société Sofaplast, seul cinq emplois ont été préservés au sein du groupe Lafleur ;

- la société a pratiqué au cours de la seconde autorisation d'importation dérogatoire des prix inférieurs à ceux pratiqués pour sa production locale avant l'incendie ; l'alinéa 4 de l'arrêté du 6 décembre 2016 dispose qu'à titre exceptionnel le gouvernement peut autoriser l'importation de marchandises soumises à des mesures de commerce extérieur seulement pour des opérations sans portée économique et fiscale ; le régime dérogatoire dont a bénéficié la société a modifié la situation concurrentielle introduisant de fait une incidence économique ;

- la Nouvelle-Calédonie a estimé à bon droit que les motifs d'intérêt général attachés au bon approvisionnement du marché et à la préservation de la production locale et des emplois menacés qui ont justifié l'adoption des arrêtés des 28 mars et 20 juin 2017 n'étaient plus caractérisés en l'espèce ; il n'existe pas d'intérêt public motivant l'octroi d'une nouvelle autorisation d'importation de quota au bénéfice de la SAS Sofaplast ;

- le refus implicite attaqué mettant fin au régime dérogatoire accordé à la société Sofaplast s'inscrit dans une volonté de rétablir le régime de droit commun applicable en matière de protection de marché ; les décisions attaquées ne suppriment pas la protection de marché ;

- la production et la commercialisation de la société Sofaplast n'étaient plus effectives au sens de l'article 7 et le gouvernement a, par arrêté n° 2017-2271/GNC du 24 octobre 2017 adopté après avis de la Comex du 26 septembre 2017 réadapté la mesure de protection quantitative « Stop » par une mesure de protection quantitative moins contraignante dite de quota toutes origines et provenances (Qtop) ;

- au regard de la capacité de concurrence locale à couvrir les besoins du marché l'arrêté du 24 octobre 2017 a uniquement ouvert l'importation pour les rouleaux de papier hygiénique à un contingent mensuel d'un million de manière transitoire pour la période du 1^{er} novembre au 31 décembre 2017 dans l'attente de l'adoption du programme annuel des importations pour l'année 2018 ;

- la société soutient à tort que la décision implicite litigieuse devrait s'interpréter comme une abrogation d'un acte créateur de droits qui serait illégale ; le moyen n'est en tout état de cause pas assorti de précisions suffisantes ; un communiqué de presse quand bien même il émane du gouvernement n'a pas de valeur juridique ; ce communiqué précise seulement qu'une dérogation à l'importation sera proposée à l'adoption collégiale du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

- les droits dont la requérante pourrait se prévaloir sont ceux des arrêtés des 28 mars et 20 juin 2017 qui lui ont accordé des dérogations à l'importation mais pour une durée de trois mois seulement ; la Nouvelle-Calédonie n'a à aucun moment remis en cause ces droits temporaires en abrogeant ou en retirant les arrêtés des 28 mars et 20 juin 2017.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

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

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

- les arrêtés n° 2017-719/GNC et n° 2017-1411/GNC des 28 mars et 20 juin 2017 ;

- le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Gueguein, président rapporteur ;

- les conclusions de M. Schnoering, rapporteur public ;

- les observations de Me Descombe, avocat de la SAS Sofaplast et de M. Ajapuhnya, représentant de la Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

1. La société Sofaplast exerce, notamment une activité industrielle de transformation d'ouate de cellulose en divers produits, tels le papier hygiénique, les essuie-mains et les serviettes et mouchoirs en papier, relevant des positions douanières 4818.10.00 à 4818.20.19. Cette société, et la société Vega, ont obtenu, depuis de nombreuses années, le bénéfice de l'inscription au plan annuel d'importation de la Nouvelle-Calédonie de mesures de commerce extérieur de suspension d'importation toutes origines et provenances des produits correspondant à ces positions douanières, mesures dites STOP.

2. Début mars 2017, une partie des installations techniques de la société Sofaplast, qui alimentait la plus grande partie du marché néo-calédonien, a été totalement détruite dans un incendie. Par un arrêté du 28 mars 2017, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a accordé à la société Sofaplast, sur le fondement des dispositions du dernier alinéa de l'article 4 de l'arrêté du 6 décembre 2016 relatif au programme annuel des importations pour l'année 2017, le bénéfice d'une autorisation d'importation à titre exceptionnel, pour une durée de trois mois, de marchandises soumises à des mesures de commerce extérieur, celles qu'elle n'était plus en demeure de produire. Cette autorisation exceptionnelle a été renouvelée pour une nouvelle période de trois mois par un arrêté du 20 juin 2017.

3. Par une demande du 1^{er} août 2017, la société Sofaplast a sollicité le renouvellement de cette mesure pour une période d'un an. Elle demande, par les conclusions de la requête enregistrée sous le numéro 1700385, l'annulation du refus implicite opposé à sa demande de renouvellement de l'autorisation d'importation à titre exceptionnel.

Sur la requête n° 1700385 :

4. Premièrement, la société Sofaplast soutient tout d'abord que la décision en litige n'est pas motivée. Ce moyen, dirigé contre une décision implicite est inopérant.

5. Deuxièmement, la société requérante soutient que la décision en litige est entachée d'une erreur de droit et méconnaît les dispositions de la délibération du 28 décembre 2006 susvisée notamment en ce que bénéficiant de la mesure de commerce STOP précitée, elle aurait dû continuer à bénéficier d'un soutien ou d'une protection de la part de la Nouvelle-Calédonie dès lors qu'elle s'était engagée à renouveler son outil industriel. Elle soutient ainsi que la Nouvelle-Calédonie a méconnu les dispositions de la délibération précitée en refusant de lui accorder l'autorisation litigieuse et ouvrant, par un arrêté du 24 octobre 2017, la possibilité à tous les opérateurs intéressés d'importer un contingent d'importation mensuel d'un million de rouleaux de papier hygiénique, classés à la position du tarif des douanes 4818.10.00 à compter du 1^{er} novembre 2017 et jusqu'au 31 décembre 2017, cet arrêté ayant pour effet d'offrir à la société Vega une situation de monopole pour la plupart des produits issus de la transformation d'ouate de cellulose et d'ouvrir, sans conditions de prix ou de qualités, le marché des produits concernés par l'arrêté du 24 octobre 2017 aux importateurs, lesquels sont connus pour pratiquer des marges incompatibles avec l'intérêt des consommateurs.

6. Toutefois, la Nouvelle-Calédonie est fondée à soutenir qu'aucune des dispositions de la délibération du 28 décembre 2006 ne prévoit qu'un opérateur bénéficiant d'une protection de marché dont les capacités de production sont détruites devrait bénéficier, à titre exclusif, d'une dérogation à la mesure STOP pour importer les produits qu'il est désormais incapable de produire jusqu'à reconstitution de sa capacité de production. Le moyen tiré de l'erreur de droit doit être rejeté sur cette branche.

7. De plus, la Nouvelle-Calédonie, qui dispose d'une certaine latitude dans la mise en œuvre des dispositions de la délibération du 28 décembre 2006, peut, dans ce cadre, choisir les mécanismes de protection de marché qu'elle souhaite, ou non, mettre en œuvre sous le contrôle du juge administratif. Il n'appartient toutefois pas au juge administratif de se prononcer sur l'opportunité de recourir à un mécanisme de protection ou d'ouverture de marché plutôt qu'à un autre dès lors que les deux seraient conformes à la réglementation. Ainsi les moyens tirés de ce que la Nouvelle-Calédonie aurait dû renouveler l'autorisation exceptionnelle prévue par les arrêtés des 28 mars et 20 juin 2017 en ce que cela aurait été préférable au choix d'adopter l'arrêté du 24 mars 2017 précité doivent être rejetés.

8. Il ressort des pièces du dossier qu'à l'issue de l'autorisation exceptionnelle d'importation dont a bénéficié la société Sofaplast, soit fin octobre 2017, la société Vega justifiait pouvoir satisfaire à la totalité des besoins en produits issus de la transformation d'ouate de cellulose couverts par la mesure STOP sauf pour une partie des besoins en papier hygiénique. Dans ces circonstances, la société requérante ne justifie pas l'affirmation selon laquelle elle aurait dû se voir attribuer le bénéfice d'une nouvelle prolongation de l'autorisation exceptionnelle d'importation des produits qu'elle fabriquait auparavant ni de ce que le refus implicite qui lui a été opposé ne répond pas à un motif d'intérêt général dès lors qu'aucun motif

d'intérêt général ne justifie que la Nouvelle-Calédonie la place en situation de conserver les parts de marché qu'elle occupait précédemment au sinistre de ses moyens de production jusqu'à ce qu'elle reconstitue lesdits moyens de production.

9. Compte tenu du fait que les arrêtés des 28 mars et 20 juin 2017 portaient autorisation d'importation à titre exceptionnel pour une durée de trois mois, le refus de renouvellement de cette autorisation ne peut être qualifié d'abrogation d'un acte individuel créateur de droits.

10. Les moyens fondés sur l'irrégularité de l'arrêté du 24 octobre 2017 précité ou de l'illégalité de la décision refusant à la société Sofaplast de bénéficier de quotas d'importation en exécution de cet arrêté du 24 octobre 2017 sont inopérants dès lors que la décision litigieuse n'a pas été adoptée en exécution dudit arrêté.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la société Sofaplast n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision par laquelle le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a rejeté sa demande du 1^{er} août 2017 tendant à voir renouveler pour une durée d'un an l'autorisation exceptionnelle d'importation dont elle a bénéficié entre mars et octobre 2017.

Sur les frais non-compris dans les dépens :

12. La Nouvelle-Calédonie n'étant pas la partie perdante, les conclusions susvisées de la société Sofaplast doivent être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la société Sofaplast est rejetée.