pc

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF**
**DE NOUVELLE-CALEDONIE**

**N° 2400001**

_____

HAUT-COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE
EN NOUVELLE-CALEDONIE

_____

M. Gilles Prieto
Rapporteur

_____

Mme Nathalie Peuvrel
Rapporteure publique

_____

Audience du 27 juin 2024
Décision du 18 juillet 2024

_____

44-045-06-07
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 2 janvier 2024 et un mémoire enregistré le 1er février 2024, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie demande au tribunal d'annuler la délibération n° 2023-28/API du 29 juin 2023 relative au code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, en tant que son article 1er complète le code de l'environnement de la province des Iles Loyauté par l'édiction des articles 242-16 à 242-25 et 243-2 à 243-4.

Il soutient que :
- elle méconnait la répartition des compétences au sens de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- elle viole l'article 34 de la Constitution.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 1er février et le 6 février 2024, la province des Iles Loyauté conclut au rejet du déféré.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par un jugement n° 2400001 du 29 février 2024, le tribunal a transmis, en application des dispositions de l'article 205 de la loi organique du 19 mars 1999, le dossier de cette requête au Conseil d'Etat, en soumettant à son examen la question de la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et la province des Iles Loyauté posée par cette affaire. Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 31 mai 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 ;
- la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 ;
- la loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial ;
- le code de l'environnement de la province des Iles Loyauté ;
- l'avis du Conseil d'Etat n° 492621 du 31 mai 2024 rendu sur la demande du tribunal ;
- 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. Prieto, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteure publique,
- et les observations de M. Courtiol représentant le haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie.

Par un courrier du 5 février 2024, les parties ont été informées qu'en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative le tribunal était susceptible de relever d'office l'incompétence de l'auteur de la délibération attaquée en ce qui concerne la capacité des entités naturelles juridiques à ester en justice dans le cadre de la procédure administrative contentieuse.

Considérant ce qui suit :

1. Le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie demande au tribunal d'annuler la délibération n° 2023-28/API du 29 juin 2023 relative au code de l'environnement de la province des Iles Loyauté en tant que son article 1er complète le code de l'environnement de la province des Iles Loyauté par l'édiction des articles 242-16 à 242-25 et 243-2 à 243-4.

Sur la mise en œuvre de l'article 205 de la loi organique du 19 mars 1999 :

2. Aux termes de l'article 204 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *I. - Les actes (…) de l'assemblée de province, de son bureau et de son président mentionnés au II sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au haut-commissaire ou à son représentant dans la province, (…) par le président de l'assemblée de province. (…) / II. - Sont soumis aux dispositions du I les actes suivants : (…) / D. - Pour les assemblées de province : / 1° Leurs délibérations (…)* ». L'article 205 de la même loi organique dispose : « *Lorsque le tribunal administratif est saisi d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un recours en appréciation de légalité dirigé contre les actes mentionnés aux (…) 1°à 3° du D du II de l'article 204 et que ce recours est fondé sur un moyen sérieux invoquant l'inexacte application de la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes ou que ce moyen est soulevé d'office, il*

*transmet le dossier sans délai pour avis au Conseil d'Etat, par un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours. Le Conseil d'Etat examine la question soulevée dans un délai de trois mois et il est sursis à toute décision sur le fond jusqu'à son avis ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai. Le tribunal administratif statue dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'avis au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie ou de l'expiration du délai imparti au Conseil d'Etat* ».

3. Aux termes de l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* ». La préservation de l'environnement n'est pas au nombre des compétences attribuées respectivement à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par les articles 21 et 22 de la même loi organique et aucune disposition de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie ne confie cette compétence aux communes. Il s'ensuit que les provinces de Nouvelle-Calédonie sont compétentes pour édicter une réglementation générale qui tend à la préservation de l'environnement, sous réserve de ne pas porter atteinte à d'autres compétences attribuées à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes. En outre, aux termes de l'article 46 de la même loi organique : « *Sous réserve des compétences de l'Etat mentionnées au 3° du I de l'article 21, les provinces réglementent et exercent les droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles biologiques et non biologiques des eaux intérieures, dont celles des rades et lagons, de leur sol et de leur sous-sol, et du sol, du sous-sol et des eaux surjacentes de la mer territoriale* ».

4. Aux termes du III de l'article 21 de la même loi organique, dans sa rédaction résultant de la loi organique du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *L'Etat exerce également jusqu'à leur transfert à la Nouvelle-Calédonie, dans les conditions prévues à l'article 26, les compétences suivantes :* N° 492621 - 4 - *(…) / 4° Droit civil, sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement (…)* ». L'article 26 de la même loi organique dispose, en son quatrième alinéa : « *La loi du pays relative au transfert des compétences visées aux 4° et 5° du même III est adoptée au plus tard le dernier jour de la deuxième année suivant le début du mandat du congrès commençant en 2009* ». Saisi sur le fondement des dispositions de l'article 205 de la loi organique du 19 mars 1999, le Conseil d'Etat a relevé, dans son avis susvisé en date du 31 mai 2024, qu'en vertu de la loi du pays du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial, ces compétences ont été transférées à compter du 1er juillet 2013. Il en résulte que la Nouvelle-Calédonie exerce, depuis cette date, la compétence en matière de droit civil, sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement.

5. A ce dernier égard, si le 4° du III de l'article 21 de la loi organique fait réserve de la compétence des provinces en matière de chasse et d'environnement, ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi organique du 15 novembre 2013, n'ont pas entendu modifier la répartition des compétences mais ont seulement visé à assurer le respect par la Nouvelle-Calédonie, dans l'exercice de sa compétence en matière de droit civil, notamment pour ce qui concerne le droit de propriété, des compétences dévolues aux provinces en matière de chasse et d'environnement, de telle sorte qu'elles ne peuvent être comprises comme ayant habilité les provinces à intervenir dans le domaine du droit civil.

6. Les articles 242-16 à 242-25 du code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, résultant de la délibération en litige, attribuent aux requins et aux tortues marines ainsi qu'à tout élément vivant, écosystème, site ou monument naturel désigné par l'assemblée de la province, la qualité d'« *entité naturelle sujet de droit* », emportant notamment, en application de l'article 242-18 de ce code, le bénéfice de « droits fondamentaux », pouvant être exercés ou défendus par l'intermédiaire de tiers, tels que le droit d'agir en justice en son propre nom, le droit de n'être la propriété de personne, le droit à exister, le droit de ne pas être gardé en captivité, le droit à la liberté de circulation et de séjour, le droit à un environnement naturel équilibré ou le droit à la restauration de son habitat dégradé.

7. Ainsi, par les dispositions en litige, la province des Iles Loyauté a modifié le régime juridique applicable à certains animaux et confié à l'assemblée de la province la compétence de modifier le régime juridique applicable à d'autres éléments naturels, en leur conférant une personnalité juridique assortie de droits spécifiques. Ce faisant, la province des Iles Loyauté a adopté une délibération intervenant dans le domaine du droit civil relevant de la compétence désormais attribuée à la Nouvelle-Calédonie.

8. Il résulte de tout ce qui précède que la province des Iles Loyauté n'était pas compétente pour instituer un régime juridique des « *entités naturelles sujets de droit* », alors même qu'elle est compétente en matière de préservation de l'environnement, sans qu'ait d'incidence la finalité de protection des requins et des tortues marines ainsi que de tout élément vivant, écosystème, site ou monument naturel désigné par l'assemblée de la province poursuivie par l'institution d'un tel régime juridique. Par suite, la délibération n°2023-28 de l'assemblée de province des Iles Loyauté du 29 juin 2023 en tant qu'elle insère les articles 242-16 à 242-25 et 243-2 à 243-4 dans le code de l'environnement de la province des Iles Loyauté doit être annulée.

D E C I D E :

Article 1er : La délibération n° 2023-28 de l'assemblée de province des Iles Loyauté du 29 juin 2023 en tant qu'elle insère les articles 242-16 à 242-25 et 243-2 à 243-4 dans le code de l'environnement de la province des Iles Loyauté est annulée.