

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 1600008

M. X.

M. Schnoering
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 15 septembre 2016
Lecture du 30 septembre 2016

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 7 janvier 2016, M. X., représenté par la SELARL cabinet d'affaires calédonien, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 2015-2853/GNC du 8 décembre 2015 portant prohibition absolue des bois de santal de la Nouvelle-Calédonie destinés à l'exportation ;

2°) d'annuler l'arrêté n° 2015-2855/GNC du 8 décembre 2015 relatif à l'exportation des drêches de bois de santal de Nouvelle-Calédonie ;

3°) de condamner la Nouvelle-Calédonie à lui payer la somme de 200 000 F CFP sur le fondement de l'article L. 761- 1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le gouvernement n'est pas compétent pour réglementer l'exploitation et l'exportation du bois de santal de Nouvelle-Calédonie ;
- les arrêtés litigieux prohibent de façon générale et absolue l'exportation des bois de santal de Nouvelle-Calédonie et limitent l'exportation des drêches (ou résidus) du même bois ;
- la protection des ressources naturelles est une compétence dévolue aux provinces sur leur territoire conformément aux accords de Nouméa ;
- les provinces nord et sud ont leur propre code de l'environnement ;
- s'agissant des îles loyautés, la délibération n° 2010-71/API du 19 août 2010 régit la coupe et l'exploitation de bois de santal ;
- cette compétence de la province des îles et de son président s'exerce en collaboration étroite avec les autorités coutumières qui doivent donner leur accord préalable à

la coupe des arbres puisque selon l'article 18 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 : « Sont régis par la coutume les terres coutumières et les biens qui y sont situés appartenant aux personnes ayant le statut civil coutumier » ;

- il s'agit donc d'une compétence partagée entre les autorités coutumières et la province ;

- selon procès-verbal de palabre du 14 mars 2014, l'autorité coutumière du district de Wetr-Lifou a réorganisé sur ses terres coutumières la coupe du bois de santal et l'exportation sur le marché extérieur ;

- parallèlement, la province a une compétence de droit commun en matière environnementale ;

- le gouvernement n'avait donc pas compétence pour se substituer aux autorités provinciales et coutumières et prendre les arrêtés litigieux ;

- les conséquences de l'interdiction générale et absolue de l'exportation du bois de santal sont catastrophiques pour les populations concernées ;

- l'impact de ces arrêtés sur le développement et l'avenir de son activité d'exportateur de bois de santal, est irréversible ;

- les conséquences sont tout aussi graves pour la population loyaltienne qui tire ses revenus de cette ressource ;

- de septembre 2014 à décembre 2015, pour la commune de Lifou, c'est environ 120 millions qui auraient été directement versés aux coupeurs ;

- les coupeurs, dans leur négociation avec les acheteurs étrangers, ont obtenu une participation financière pour la création de pépinière et pour le renouvellement de la ressource ;

- les coupeurs ainsi que les chefferies de Lifou se sont rapprochés de l'institution provinciale pour organiser l'exploitation de cette ressource dans une perspective de développement durable ;

- vendu aux acheteurs étrangers, le bois de santal a permis à des jeunes de se fixer et de s'épanouir dans leur tribu, sans cette ressource financière, ils seront désormais contraints de s'expatrier vers les deux autres provinces ;

- avant de prendre ces arrêtés, le gouvernement n'a pas consulté les autorités coutumières concernées en dépit du courrier qu'elles lui ont adressé le 2 décembre à l'effet de maintenir la coupe et l'export du bois de santal mort ;

- les arrêtés attaqués imposent une économie de monopole aux entreprises de distillerie qui fixent leurs tarifs aux coupeurs sans tenir compte des cours mondiaux et ce au détriment des populations qui sont propriétaires de la ressource alors que les populations autochtones disposent pleinement du droit d'exploiter leurs ressources pour leur survie et leur bien-être en vertu de l'article 8 de la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ;

- en adoptant ces arrêtés sans consultation des autorités coutumières et en empiétant sur les compétences provinciales, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie manque gravement au respect des Accords de Nouméa ;

- dans la logique des Accords, le gouvernement de la Nouvelle Calédonie aurait dû attendre que la Province des îles, après consultation des autorités coutumières, se prononce sur la protection et le renouvellement de la ressource.

Par un mémoire enregistré le 26 mai 2016 le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par ordonnance du 13 juin 2016, la clôture d'instruction a été fixée au 17 juillet 2016.

Un mémoire présenté par la SELARL cabinet d'affaires calédonien, pour M. X., a été enregistré le 19 juillet 2016.

Vu la décision attaquée.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;
- la déclaration des Nations Unies du 13 septembre 2007 sur les droits des peuples autochtones ;
- la délibération n° 216 du 8 novembre 2006 relative aux marchandises soumises à des prohibitions ou à des autorisations administratives d'importation ou d'exportation ;
- la délibération n° 2010-71/ API du 19 août 2010 portant réglementation de la coupe et de l'exploitation du bois de santal ;
- 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. Schnoering, rapporteur,
- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public,
- et les observations de Me Ghiani, avocat du requérant.

Considérant ce qui suit :

1. M. X., qui exerce sous l'enseigne Sud Export Santal, société d'exportation de bois de santal, soumet à la censure du tribunal l'arrêté n° 2015-2853/GNC du 8 décembre 2015 portant prohibition absolue des bois de santal de la Nouvelle-Calédonie destinés à l'exportation et l'arrêté n° 2015-2855/GNC du 8 décembre 2015 relatif à l'exportation des drèches de bois de santal de Nouvelle-Calédonie.

2. M. X. soutient, tout d'abord, que le gouvernement n'est pas compétent pour réglementer l'exploitation et l'exportation du bois de santal de Nouvelle-Calédonie, la protection des ressources naturelles étant une compétence dévolue aux provinces sur leur territoire conformément aux accords de Nouméa. M. X. considère que la réglementation de la coupe et de l'exploitation du bois de santal appartient de manière partagée aux autorités coutumières et à la Province des îles Loyauté.

3. A l'appui de ses assertions, le requérant mentionne, la délibération n° 2010-71/ API du 19 août 2010 portant réglementation de la coupe et de l'exploitation du bois de santal. Cette délibération a, certes, pour objet, en vertu de son article premier, *« d'assurer à la fois la protection et la conservation des ressources loyaltiennes en bois de santal en réglementant les conditions de son exploitation. Il est vrai, également que son article 4 prévoit que « toute demande de coupe de bois par l'exploitant auprès de la Province des îles loyauté (direction du développement économique), ne pourra se faire que si, au préalable, une autorisation de coupe a été donnée par l'autorité coutumière concernée ».*

4. Toutefois, si la délibération n° 2010-71 dont s'agit réglemente bien la coupe et l'exploitation de bois de santal dans la province des îles, cette seule circonstance ne donne pas compétence à ladite province pour décider de l'autorisation ou de l'interdiction d'exporter du bois de santal.

5. En effet, en vertu du point 6 de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de commerce extérieur.

6. Aux termes de l'article 1^{er} de la délibération n° 216 du 8 novembre 2006 relative aux marchandises soumises à des prohibitions ou à des autorisations administratives d'importation ou d'exportation : « *L'importation ou l'exportation de certaines catégories de marchandises peut être interdite pour des motifs relatifs à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux, (...)* ». En vertu de l'article 2 du même texte : « *Le gouvernement est habilité à définir la liste des marchandises dont l'importation ou l'exportation est interdite ainsi que celles dont l'importation ou l'exportation est soumise à la délivrance d'une autorisation préalable.* ».

7. Les arrêtés attaqués ont été édictés sur le fondement de cette délibération n° 216 afin d'assurer la préservation des végétaux. Le moyen tiré de l'incompétence du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour prendre les arrêtés contesté ne peut qu'être écarté.

8. Le gouvernement remarque, à juste titre, que la compétence de la province des Îles peut s'exercer dans un cadre d'ouverture totale du commerce comme dans celui d'une fermeture des exportations. Il ressort en outre des pièces du dossier que le gouvernement a obtenu l'avis favorable des présidents des trois provinces sur ses projets d'arrêtés. L'avis du président de la province des îles Loyauté relève que projet d'arrêté de la Nouvelle-Calédonie mettra un terme au trafic d'une ressource prélevée prématurément et laissera du temps pour que les zones surexploitées puissent se régénérer soit naturellement soit par reboisement entamé par les exploitants avec la participation de la province. S'agissant de l'exportation des drèches, il propose de fixer le seuil d'extrait résinoïde à 4,5 % contre 1 % initialement proposé, seuil retenu par l'article 1^{er} de l'arrêté n° 2015-2855/GNC du 8 décembre 2015.

9. Par ailleurs, le requérant, en critiquant l'appréciation du gouvernement qui l'a conduit à prendre les dispositions attaquées, doit être regardé comme soulevant, à l'encontre desdits arrêtés, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation. Il soutient, d'une part, que les arrêtés attaqués ont un impact irréversible sur sa situation et emportent de graves conséquences pour la population loyaltienne qui tire ses revenus de cette ressource, et, d'autre part, que le bois de santal, source de développement économique, est renouvelable et donc inépuisable et exploitable à l'infini.

10. Mais le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie justifie la prohibition d'exportation par l'afflux d'acheteurs internationaux de bois de santal vers la Nouvelle-Calédonie à la suite de la fermeture du marché indien de ce bois, cet afflux créant un risque d'épuisement de cette ressource. Par ailleurs, l'interdiction de l'exportation de bois de santal et la réglementation de celle des drèches ne font pas obstacle à l'exploitation locale de cette ressource par l'extraction d'essences et d'huiles essentielles destinées à l'exportation.

11. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient le requérant, le bois de santal n'est pas inépuisable et exploitable à l'infini. L'étude datée de 1988 de la direction du

développement de la direction rurale en Nouvelle-Calédonie produite au dossier rappelle qu'une première vague d'exploitation du santal du Pacifique Sud, découvert en 1830, épuisa les stocks naturels au bout d'une trentaine d'années. Il fallu attendre le début du 20^{ème} siècle pour que l'exploitation des peuplements reconstitués puisse reprendre.

12. Or, les statistiques douanières font apparaître une très forte augmentation des exportations de bois de santal, répertoriées sous la rubrique du tarif douanier 44 03.99.10. Aucune exportation n'a été réalisée entre 2010 et 2013. Puis 8 837 tonnes de bois de santal ont été exportées en 2014 et 62 721 tonnes en 2015, pour une valeur de 183 552 900 francs CFP.

13. Il résulte de ce qui a été dit aux points précédents que les arrêtés attaqués ne sont pas entachés d'une erreur manifeste d'appréciation.

14. Le requérant soutient encore que les autorités coutumières sont seules compétentes s'agissant d'une ressource poussant en terres coutumières. Il s'appuie, à cet égard sur les dispositions de l'article 18 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 qui prévoit que : *«Sont régis par la coutume les terres coutumières et les biens qui y sont situés appartenant aux personnes ayant le statut civil coutumier. (. ..) »*.

15. Mais il est constant que l'édition des arrêtés contestés n'empiète pas sur les compétences des autorités coutumières sur les terres coutumières. Le rôle de ces autorités, qui doivent donner leur accord préalable à la coupe des arbres, n'est, en effet, pas remis en cause. En revanche, ainsi qu'il a été dit, seule la Nouvelle-Calédonie a compétence en matière de commerce extérieur.

16. M. X. se prévaut, enfin, de la méconnaissance de l'article 8 de la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Mais cette déclaration, dénuée de portée normative, ne saurait être utilement invoquée.

17. Compte tenu de tout ce qui précède, la requête de M. X. doit être rejetée en toutes ses conclusions y compris celles tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. X. est rejetée.