

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 1700255

Association Ensemble pour la planète

M. Briquet
Rapporteur

M. Schnoering
Rapporteur public

Audience du 16 novembre 2017
Lecture du 14 décembre 2017

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés le 19 juillet et le 24 août 2017, l'association Ensemble pour la planète (EPLP), représentée par Me Elmosnino, demande au Tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie du 16 mai 2017, relatif aux conditions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin » ;

2°) de mettre à la charge de la Nouvelle-Calédonie une somme de 250 000 F CFP, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- seul le congrès de la Nouvelle-Calédonie était compétent pour prendre l'acte attaqué ;
- en application de l'article 128 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, l'acte attaqué aurait dû être contresigné par le membre du gouvernement en charge du secteur de l'écologie et du développement durable ;
- la consultation du public qui a été organisée avant l'adoption de l'acte attaqué du 10 au 30 avril 2017 n'a pas respecté la durée minimale de 21 jours prévue par l'article R. 252-38 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie ;
- lors de cette consultation, n'a pas été mise à disposition du public la note de présentation qui est requise par les dispositions susmentionnées de l'article R. 252-38 et est destinée à préciser le contexte et les objectifs du projet ;
- l'absence de consultation utile du public préalablement à l'adoption de l'arrêté attaqué et de la délibération n°61/CP du 21 mars 2017 sur le fondement duquel il a été pris est contraire aux articles 1, 3 et 7 de la charte de l'environnement ;
- les dispositions de l'arrêté attaqué ne sont pas conformes aux exigences et objectifs résultant de l'article Lp. 252-1 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie et du principe de précaution.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 octobre 2017, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 100 000 F CFP soit mise à la charge de l'association Ensemble pour la planète au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas assortis de suffisamment de précisions pour permettre d'en apprécier le bien-fondé ;
- en tout état de cause, aucun de ces moyens n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, et notamment la Charte de l'environnement à laquelle renvoie son Préambule ;
- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, toutes deux relatives à la Nouvelle-Calédonie ;
- le code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie ;
- le code de procédure civile de Nouvelle-Calédonie ;
- la loi du pays n° 2017-3 du 7 février 2017 ;
- la délibération n° 2015-26D/GNC du 3 avril 2015 ;
- la délibération n° 61/CP du 30 mars 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 du 16 novembre 2017 :

- le rapport de M. Briquet, premier conseiller,
- les conclusions de M. Schnoering, rapporteur public,
- et les observations de Me Elmosnino avocat de l'association Ensemble pour la planète et de M. Miquel représentant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sur la compétence du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour prendre l'acte attaqué :

1. Aux termes de l'article Lp. 252-32 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie : « (...) / Sont déterminées par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie : / 1° Les conditions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques à usage agricole destinées à éviter leur propagation hors de la zone à traiter ; / 2° Le délai minimal avant la récolte durant lequel l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à usage agricole est interdite ainsi que les délais de rentrée à respecter ; / 3° Les conditions d'utilisation des insecticides et des acaricides en période de floraison, destinées à protéger les abeilles et les autres insectes pollinisateurs. / (...) » L'article R. 252-30 du même code dispose quant à lui : « (...) / Les conditions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques à usage agricole au voisinage des points d'eau sont fixées par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. » Aux termes enfin de l'article R. 252-32 dudit code : « I – L'utilisation de produits phytopharmaceutiques à usage agricole est réglementée à proximité des habitations, dans les conditions fixées par arrêté du gouvernement. / (...) ».

2. En l'espèce, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie avait bien compétence, en application des dispositions des articles précités, pour fixer comme il l'a fait dans l'arrêté attaqué les conditions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques à usage agricole destinées à éviter leur propagation hors de la zone à traiter, pour interdire l'utilisation de ces produits pendant les

trois jours précédant la récolte et pour délimiter un délai au cours duquel il est interdit aux personnes de pénétrer dans le lieu où a été appliqué le produit, pour prendre des prescriptions en vue de protéger les abeilles et autres insectes pollinisateurs, pour déterminer les conditions d'utilisation desdits produits au voisinage des points d'eau, et pour établir les distances minimales à partir desquelles ceux-ci peuvent être utilisés à proximité des habitations.

Sur l'absence de contreseing :

3. En vertu des articles 108 et 110 de la loi organique du 19 mars 1999, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, dont le nombre des membres est fixé par délibération du congrès, est élu par le congrès au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Aux termes de l'article 128 de cette même loi : « Le gouvernement est chargé collégialement et solidairement des affaires de sa compétence. Ses décisions sont prises à la majorité de ses membres. (...) / (...) / Les arrêtés du gouvernement sont signés par le président et contresignés par les membres du gouvernement chargés d'en contrôler l'exécution. / (...) ». L'article 130 de ladite loi dispose enfin : « (...) le gouvernement charge chacun de ses membres d'animer et de contrôler un secteur de l'administration (...) / (...). ».

4. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les membres du gouvernement chargés de contrôler l'exécution des arrêtés du gouvernement au sens de l'article 128 de la loi organique et donc de contresigner ces derniers sont ceux chargés de contrôler le secteur de l'administration auquel incombe la mise en œuvre de ces arrêtés et notamment, dans le cas des arrêtés à caractère réglementaire, l'adoption des mesures d'application de ces arrêtés.

5. En l'espèce, il est constant que la mise en œuvre de l'arrêté attaqué incombe à la direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales. Cette direction relève du secteur de l'agriculture, dont le contrôle est confié à M. Philippe Germain, président du gouvernement, par l'article 2 de la délibération n° 2015-26D/GNC du 3 avril 2015 chargeant les membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'une mission d'animation et de contrôle d'un secteur de l'administration, et non du secteur de l'environnement. L'acte contesté n'avait dès lors, contrairement à ce qu'allègue la requérante, pas à être contresigné par M. Anthony Lecren, chargé par l'article 9 de la même délibération du contrôle du secteur de l'écologie, du développement durable, de la gestion et de la conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive.

Sur la méconnaissance des articles 1 et 3 de la Charte de l'environnement :

6. Aux termes de l'article 1er de la Charte de l'environnement : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. » L'article 3 de cette Charte dispose quant à lui : « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences. ».

7. L'absence de consultation utile du public préalablement à l'adoption de l'arrêté attaqué et de la délibération n° 61/CP du 21 mars 2017 sur le fondement duquel il a été pris qui est invoquée par la requérante n'est, à la supposer même établie et contrairement à ce qu'elle allègue, pas en elle-même contraire ni au droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, ni au devoir de tous de prévenir ou à tout le moins de limiter les conséquences des atteintes portées à l'environnement, lesquels sont respectivement énoncés aux articles 1 et 3 précités.

Sur la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement :

8. Aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à

l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. ».

En ce qui concerne l'absence de consultation utile du public préalablement à l'adoption de la délibération n°61/CP du 21 mars 2017 sur le fondement duquel l'arrêté attaqué a été pris :

9. Dans le cadre du statut de la Nouvelle-Calédonie défini par le titre XIII de la Constitution, il revient à l'État, à la Nouvelle-Calédonie ou aux provinces, selon le cas, de prendre chacun pour ce qui le concerne, dans leur domaine de compétence, les mesures nécessaires à la mise en œuvre effective du droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement garanti par les dispositions précitées de l'article 7 de la Charte de l'environnement. S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, la mise en œuvre de ces dispositions relève d'une délibération lorsqu'elle intervient dans un domaine qui ne ressortit pas à celui des lois du pays tel qu'il est défini par l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999. En vertu des 4° et 22° de l'article 22 de la même loi organique, la santé et la réglementation phytosanitaire ressortissent à la compétence de la Nouvelle-Calédonie. Ces matières ne relèvent pas du domaine de la loi du pays lorsque, comme pour les dispositions relatives à l'article 7, elles portent sur des règles qui ne mettent pas en cause les conditions essentielles de l'exercice d'une profession ou d'une activité économique et ne sont de ce fait pas susceptibles d'être rattachées aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales. Ainsi, le congrès de la Nouvelle-Calédonie était compétent pour adopter par voie de délibération les dispositions nécessaires à la mise en œuvre du droit garanti par l'article 7 de la Charte, dans le champ d'intervention de la délibération n° 61/CP du 30 mars 2017, qui a institué le chapitre II du titre V du livre II de la partie réglementaire du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie et est relative aux produits phytopharmaceutiques.

10. En l'espèce, en créant un article R. 252-38 imposant au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de mettre à disposition du public les projets d'arrêtés relatifs aux produits phytopharmaceutiques, la délibération n° 61/CP du 30 mars 2017 a déterminé les conditions et limites de la participation du public en la matière et a ainsi satisfait aux exigences posées par l'article 7 de la Charte de l'environnement. Ces exigences n'allaient par contre pas, contrairement à ce qu'allègue l'association requérante, jusqu'à imposer que cette délibération n° 61/CP soit elle-même précédée d'une consultation du public, le droit institué par l'article 7 ne pouvant s'exercer que dans des conditions et limites préalablement définies et n'étant dès lors pas susceptible de s'appliquer à la loi, ou comme en l'espèce à la délibération, fixant ces conditions et limites.

En ce qui concerne l'absence de consultation utile du public préalablement à l'adoption de l'arrêté attaqué :

11. L'association Ensemble pour la planète ne peut utilement se prévaloir d'une méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement à l'encontre de la procédure ayant précédé l'adoption de l'arrêté attaqué. En effet, ainsi qu'il a été dit, l'article R. 252-38 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie a ici été pris afin de préciser les conditions et limites du droit à participation institué par ledit article 7. Par conséquent, seul cet article R. 252-38 peut être valablement invoqué.

Sur la méconnaissance de l'article R. 252-38 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie :

12. Aux termes de l'article R. 252-38 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie : « I – Les arrêtés du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pris en application du présent chapitre et

ayant une incidence sur l'environnement sont mis à la disposition du public, dans des conditions lui permettant de formuler des observations. / Le projet d'arrêté, accompagné d'une note de présentation, précisant notamment le contexte et les objectifs du projet, est mis à la disposition du public par voie électronique. Il est également mis en consultation sur support papier dans les locaux du service compétent de la Nouvelle-Calédonie. / Lorsque le volume ou les caractéristiques des documents ne permettent pas leur mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et heures où l'intégralité du dossier peut être consultée. / Le projet d'arrêté est mis à la disposition du public pendant une durée minimale de vingt et un jours. Les observations du public, déposées par voie électronique ou postale, doivent parvenir au service compétent de la Nouvelle-Calédonie dans ce délai. / Le projet d'arrêté ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en compte des observations déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation. / Au plus tard à la date de publication de l'arrêté et pendant une durée minimale de trois mois, le service compétent de la Nouvelle-Calédonie rend publique, par voie électronique, la synthèse des observations du public. / (...) ».

13. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le projet d'arrêté, accompagné contrairement à ce qu'allègue la requérante d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs dudit projet, a été mis à la disposition du public du jeudi 10 avril au dimanche 30 avril 2017. Le délai prévu par l'article R. 252-38 n'étant pas un délai de procédure, il ne présentait pas le caractère d'un délai franc et n'avait pas à être prorogé en application de l'article 642 du code de procédure civile de Nouvelle-Calédonie jusqu'au premier jour ouvrable suivant s'il expirait un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé. Par conséquent, en vertu des règles de computation applicables aux délais non francs, la mise à disposition du public a ici duré 21 jours, soit exactement la durée minimale exigée par les dispositions précitées, et pouvait expirer un dimanche. L'association Ensemble pour la planète n'est dans ces conditions pas fondée à se prévaloir d'une méconnaissance de l'article R. 252-38.

Sur la méconnaissance du principe de précaution, garanti à l'article 5 de la Charte de l'environnement :

14. Aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

15. L'arrêté attaqué a, ainsi qu'il a été dit, pour objet de réglementer les modalités d'utilisation des produits phytopharmaceutiques à usage agricole. En l'espèce, il est vrai que les conditions qu'il retient ne prévoient pas, ainsi que le relève à juste titre la requérante, de mesures d'analyse locale culture par culture et produit par produit, ne procèdent pas à des distinctions qui prendraient précisément en compte l'ensemble des spécificités de chaque produit utilisé et des différents matériels d'épandage habituellement employés, et ne retiennent de mesures de protection particulières que pour les abeilles et autres insectes pollinisateurs sans prévoir de régime spécifique pour les autres espèces. Toutefois, de telles préconisations ne paraissent pas relever des capacités techniques actuelles de la Nouvelle-Calédonie, qui ne dispose pas des moyens nécessaires pour procéder à des analyses et distinctions aussi détaillées. Dans ces circonstances, la Nouvelle-Calédonie, qui ne pouvait ici pallier ses propres limitations par une interdiction totale des produits phytopharmaceutiques laquelle n'aurait pas été souhaitable eu égard à leur nécessité en matière agricole, ne peut être regardée comme ayant manifestement méconnu le principe de précaution en adoptant la réglementation attaquée. En effet celle-ci, si

elle est toujours susceptible d'être affinée en fonction de l'évolution des capacités des autorités publiques, instaure néanmoins d'ores et déjà un régime de protection qui permet d'éviter ou du moins de limiter les dommages susceptibles d'être causés par de tels produits.

Sur la méconnaissance des objectifs poursuivis par l'article Lp. 252-1 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie :

16. Aux termes de l'article Lp. 252-1 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie : « Le présent chapitre a pour objet de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement et, dans le même temps, de préserver la sécurité alimentaire et la compétitivité de l'agriculture en Nouvelle-Calédonie. / Il vise à s'assurer que, dans la limite des connaissances scientifiques actuellement disponibles, les produits phytopharmaceutiques à usage agricole ou à usage « jardin » sont appropriés à l'usage prévu et, qu'utilisés conformément aux prescriptions d'utilisation, ils n'ont aucun effet nocif sur la santé humaine ou animale ni aucun effet inacceptable sur l'environnement. / Le présent chapitre s'inscrit dans une démarche globale visant à réduire progressivement l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en Nouvelle-Calédonie, tout en maintenant une agriculture économiquement performante. »

17. L'arrêté attaqué et la réglementation des modalités d'utilisation des produits phytopharmaceutiques à usage agricole qu'il institue n'apparaissent ici pas incompatibles avec les objectifs fixés par les dispositions précitées. Dans ces conditions, l'association Ensemble pour la planète n'est pas fondée à se prévaloir d'une méconnaissance de l'article Lp. 252-1.

18. Il résulte de tout ce qui précède qu'aucun des moyens soulevés à l'appui des conclusions à fin d'annulation n'étant fondé, ces dernières ne peuvent qu'être rejetées.

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

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la Nouvelle-Calédonie, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que l'association requérante demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il n'y a en outre pas lieu, en l'espèce, de mettre à la charge de l'association Ensemble pour la planète la somme demandée au même titre par la Nouvelle-Calédonie.

DECIDE :

Article 1er : La requête n° 1700255 de l'association Ensemble pour la planète est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la Nouvelle-Calédonie sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.