

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 1700254

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Association Ensemble pour la planète

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Briquet
Rapporteur

M. Schnoering
Rapporteur public

Audience du 16 novembre 2017
Lecture du 14 décembre 2017

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, fixant les listes de pays de référence pour les 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 pays homologués par l'arrêté attaqué ont une réglementation différente qui n'offre pas une protection équivalente à celle prévue au niveau calédonien par l'article Lp. 252-15 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie, ce qui est contraire aussi bien à cet article Lp. 252-15 qu'au principe de précaution ;
- l'article Lp. 215-16 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie relève du domaine réglementaire et ne pouvait en conséquence déroger à l'article Lp. 252-15 du même code, qui est de nature législative ;
- l'article Lp. 252-37 3° du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie, lui aussi de nature réglementaire, est contraire au 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 pour 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 :

1. Aux termes de l'article Lp. 252-15 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie : « I - Un produit phytopharmaceutique à usage agricole ne peut être importé, détenu, mis sur le marché ou utilisé en Nouvelle-Calédonie, que s'il a été préalablement homologué par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. / II - Un produit phytopharmaceutique à usage agricole ne peut être homologué que : / 1° Si toute substance active entrant dans sa composition est

agréée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; / 2° S'il est établi, compte tenu de l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques, que lors d'un usage approprié et conforme aux prescriptions d'utilisation du produit : / a) Il est suffisamment efficace ; / b) Il n'a pas d'effets secondaires inacceptables sur les plantes cultivées ni sur les récoltes qui doivent être protégées ; / c) Il n'a pas d'effets nocifs sur la santé humaine ou animale, notamment par l'intermédiaire de l'eau potable ou des aliments destinés à la consommation humaine ou animale ; / d) Il n'a pas d'effets inacceptables sur l'environnement, notamment en ce qui concerne : / - Son sort et son comportement dans l'environnement, en particulier la contamination du sol et des eaux superficielles et souterraines ; / - Son effet sur les organismes qui ne sont pas visés ; / 3° S'il ne contient aucun organisme considéré comme une espèce exotique envahissante, au sens de la réglementation relative à la protection de l'environnement ; / 4° S'il contient des macro-organismes vivants, ces derniers doivent être autorisés à l'importation en Nouvelle-Calédonie, en application de la réglementation relative aux conditions d'importation des produits à risque sanitaire ; / 5° Si ses propriétés physico-chimiques permettent d'assurer une utilisation et un stockage adéquats du produit ; / 6° Si les résidus significatifs et métabolites du point de vue toxicologique et écotoxicologique qui apparaissent lors de son utilisation peuvent être déterminés à l'aide de méthodes appropriées et usuelles. / (...). ».

2. L'article Lp. 252-16 du même code dispose quant à lui : « I - Peuvent être homologués par équivalence les produits phytopharmaceutiques à usage agricole répondant aux conditions cumulatives suivantes : / 1° être autorisés par un pays figurant sur la liste établie par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; / 2° ne contenir aucune substance active non approuvée par la Commission européenne. / Les produits phytopharmaceutiques à usage agricole répondant aux conditions mentionnées ci-dessus sont réputés respecter les exigences mentionnées au II de l'article Lp. 252-15. / II - Le service instructeur est tenu d'informer le comité consultatif des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin » du dépôt de toute demande d'homologation d'un produit phytopharmaceutique à usage agricole par équivalence, dans un délai d'un mois à compter de la réception du dossier de demande complet. / Le comité consultatif peut s'opposer à l'instruction de la demande d'homologation par équivalence, dans les conditions prévues par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. La demande d'homologation est alors instruite avec l'avis du comité consultatif. / III - Peuvent également être homologués, par équivalence et dans le respect des dispositions du II, les produits phytopharmaceutiques contenant exclusivement des substances actives d'origine naturelle ou constituées de micro-organismes vivants, figurant sur les listes prévues à l'article Lp. 252-10. ».

3. Aux termes enfin de l'article Lp. 252-37 dudit code : « L'importation, la détention, la mise sur le marché et l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à usage « jardin » est interdite en Nouvelle-Calédonie, à l'exception de ceux répondant aux conditions cumulatives suivantes : / 1° Le produit ne contient que des substances de base, des substances actives d'origine naturelle ou des substances actives constituées de micro-organismes vivants ; / 2° Le produit et la ou les substances qu'il contient ne sont pas classés toxique, très toxique, cancérigène, mutagène ou toxique pour la reproduction au sens de la réglementation relative aux substances et préparations dangereuses / 3° Le produit est autorisé par un pays figurant la liste établie par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; / 4° Son étiquetage indique clairement l'usage « jardin ». / (...) ».

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

4. En l'espèce le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie avait bien compétence, en application des dispositions des Lp. 252-16 et Lp. 252-37 précités, pour établir comme il l'a fait dans l'arrêté

attaqué la liste des pays de référence susceptibles de donner lieu à une autorisation d'utilisation des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin ».

Sur l'absence de contreseing :

5. 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 (...) / (...). ».

6. 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.

7. 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 :

8. 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. »

9. 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 :

10. 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 :

11. 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.

12. 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 :

13. 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 :

14. 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. / (...) ».

15. 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 l'impossibilité pour l'article Lp. 215-16 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie de déroger à l'article Lp. 252-15 du même code :

16. L'association Ensemble pour la planète fait valoir que l'article Lp. 215-16 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie, qui relève selon elle du domaine réglementaire, pouvait déroger à l'article Lp. 252-15 du même code, qui serait lui de nature législative. Toutefois, un examen de ces textes montre qu'ils portent tous deux sur la même matière, ont tous deux pour objet l'homologation des produits phytopharmaceutiques, et présentent ainsi la même nature juridique contrairement à ce qu'allègue la requérante. Dès lors et en tout état de cause, l'article Lp. 215-16 pouvait valablement en sa qualité de règle spéciale déroger à la règle générale posée par l'article Lp. 252-15, sans qu'il soit nécessaire de déterminer si ces articles étaient tous deux législatifs ou tous deux réglementaires.

Sur l'absence de protection équivalente et sur la méconnaissance du principe de précaution, garanti à l'article 5 de la Charte de l'environnement :

17. 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. »

En ce qui concerne l'absence de protection équivalente et la méconnaissance du principe de précaution vis-à-vis des pays retenus par l'arrêté attaqué :

18. La requérante, qui se borne à soutenir de façon générale que les pays figurant dans la liste définie par l'arrêté attaqué ont une réglementation différente, sans jamais citer aucun de ces pays ni détailler les raisons qui l'amènent à considérer qu'ils disposent d'une réglementation moins protectrice, n'établit l'existence d'aucune erreur d'appréciation en l'espèce, que ce soit au regard du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie ou du principe de précaution. N'est pas de nature à changer ce constat l'absence également invoquée d'évaluation de l'impact des produits autorisés à l'étranger sur les cultures, plantes et animaux propres à la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci n'était en effet requise par aucun texte et est en tout état de cause ici compensée par la présence d'autres garanties équivalentes dans les articles Lp. 252-16 et Lp. 252-37, consistant en premier lieu pour les produits à usage agricole en l'obligation faite au produit de ne contenir aucune substance active non approuvée par la Commission européenne et en l'instauration d'un système de double regard offrant la possibilité au comité consultatif des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin » de s'opposer à l'homologation, et en second lieu pour les produits à usage « jardin » à imposer qu'ils ne contiennent que des substances de base, des substances actives d'origine naturelle ou des substances actives constituées de micro-organismes vivants, qui ne sont pas classées toxique, très toxique, cancérigène, mutagène ou toxique pour la reproduction au sens de la réglementation relative aux substances et préparations dangereuses.

En ce qui concerne la méconnaissance du principe de précaution par l'article Lp. 252-37 3°, sur le fondement duquel l'arrêté attaqué a été en partie pris :

19. L'association Ensemble pour la planète, en se contentant de faire état du caractère réglementaire de l'article Lp. 252-37 3° du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie à l'appui de son moyen tiré de la méconnaissance du principe de précaution par cet article, n'invoque qu'une circonstance relative à la recevabilité dudit moyen, et qui a trait à l'impossibilité pour le juge administratif de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi du pays intervenue dans l'une des matières énumérées à l'article 99 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999. Ce faisant, il n'apporte aucun élément permettant d'apprécier le bien-fondé de son moyen et doit, en conséquence, se voir en tout état de cause opposer cet autre motif d'irrecevabilité.

20. 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 :

21. 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° 1700254 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.