

N° 13PA04101

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inédit au recueil Lebon

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme PELLISSIER, président
M. Stéphane DIEMERT, rapporteur
M. ROMNICIANU, rapporteur public

ELMOSNINO, avocat

1ère chambre

lecture du jeudi 12 mai 2016

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Ensemble pour la planète a demandé au tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie d'annuler la délibération n° 218 du 14 août 2012 portant modification de la délibération n° 113/CP du 18 octobre 1996 relative aux teneurs maximales en résidus de pesticides admissibles sur ou dans certains produits d'origine végétale.

Par un jugement n° 1200336 du 10 juillet 2013, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 9 novembre 2013 et des mémoires enregistrés les 1er septembre 2014 et 7 avril 2016, l'association Ensemble pour la planète, représentée par Me B..., demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1200336 du 10 juillet 2013 du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie ;

2°) d'annuler la délibération n° 218 du 14 août 2012 portant modification de la délibération n° 113/CP du 18 octobre 1996 relative aux teneurs maximales en résidus de pesticides admissibles sur ou dans certains produits d'origine végétale ;

3°) de mettre à la charge de la Nouvelle Calédonie le versement de la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier dès lors qu'il ne mentionne pas la note en délibéré qu'elle a déposée, qu'il omet de viser le moyen tiré de l'incompétence négative de l'auteur de l'acte et fait état de deux dates de lecture différentes ;
- elle a intérêt à agir contre la délibération litigieuse, qui emporte des effets sur le droit positif en tant qu'elle supprime toute référence au " codex alimentarius " et renvoie au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie le soin de fixer par arrêtés les teneurs maximales en pesticides sans définir aucun référentiel ;
- la délibération litigieuse a été adoptée en méconnaissance des dispositions des articles 74 et 76 de la loi organique du 19 mars 1999, dès lors que le rapport aux membres du congrès prescrit par ces dispositions leur a été transmis dans un délai inférieur à huit jours ; en outre, les membres du congrès n'ont pas bénéficié en séance d'une information loyale et suffisante ;
- le congrès ne s'est pas borné à confier au gouvernement le soin d'arrêter des mesures d'application du texte adopté, mais lui a illégalement délégué sa compétence en matière de réglementation phytosanitaire et a ainsi entaché sa délibération d'une incompétence négative ;
- la délibération litigieuse méconnaît l'article 7 de la charte de l'environnement de 2004 dès lors que, malgré ses incidences sur l'environnement, elle a été adoptée sans participation du public, en l'absence de toute disposition mettant en oeuvre cette participation ; en outre, la méconnaissance de l'article 7 de la Charte découle de ce que le congrès n'a pas épuisé sa compétence en fixant les conditions et limites dans lesquelles le droit de participation s'exercera lors de l'élaboration des arrêtés fixant les teneurs maximales en pesticides ;
- la délibération est contraire aux articles 1er et 5 de la Charte de l'environnement de 2004.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 10 février 2014, le 9 décembre 2014 et le 10 février 2016, le congrès de la Nouvelle-Calédonie, représenté par son président en exercice, ayant pour avocat Me A..., conclut au rejet de la requête et à ce que le versement de la somme de 2 000 euros soit mis à la charge de l'association Ensemble pour la planète sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement est régulier, dès lors que le tribunal administratif a effectivement pris connaissance de la note en délibéré, sans qu'il lui soit nécessaire de la viser dans son jugement ;
- la demande de première instance est irrecevable, l'association requérante étant dépourvue d'intérêt pour agir dès lors que la délibération litigieuse ne modifie pas l'ordonnancement juridique mais habilite le gouvernement à fixer lui-même les teneurs maximales en pesticides ; la suppression de la référence au " codex alimentarius ", qui ne revêtait qu'une portée supplétive, est sans incidence directe sur l'environnement et ne porte donc pas une atteinte suffisante et directe aux intérêts que l'association a pour objet de défendre ;
- les membres du congrès ont été suffisamment informés et la procédure d'adoption de la délibération n'est pas irrégulière ;
- le moyen tiré de l'incompétence négative est inopérant faute de pouvoir être invoqué à l'encontre du congrès lorsqu'il n'agit pas en qualité d'autorité législative, mais seulement à l'encontre d'une loi du pays et dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité ; or, la réglementation phytosanitaire ne relève pas du domaine des lois du pays ;
- l'article 7 de la charte de l'environnement de 2004 ne peut être invoqué en l'espèce, faute pour la délibération litigieuse d'avoir une incidence significative sur l'environnement ; en tout état de cause, le comité consultatif de l'environnement et le conseil économique et social ont été consultés ; en outre, il appartient aux autorités compétentes de la Nouvelle-Calédonie de mettre en oeuvre ces dispositions.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, et notamment son préambule et son titre XIII ;
- la Charte de l'environnement de 2004, et notamment ses articles 5 et 7 ;
- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- la délibération n° 113/CP du 18 octobre 1996 du congrès de la Nouvelle-Calédonie relative aux teneurs maximales en résidus de pesticides admissibles sur ou dans certains produits d'origine végétale ;
- 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. Diémert,
- les conclusions de M. Romnicanu, rapporteur public,
- et les observations de Me Especel, avocat du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

1. Considérant que l'association Ensemble pour la planète relève régulièrement appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la délibération n° 218 du 14 août 2012 portant modification de la délibération n° 113/CP du 18 octobre 1996 relative aux teneurs maximales en résidus de pesticides admissibles sur ou dans certains produits d'origine végétale ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

En ce qui concerne les mentions du jugement :

2. Considérant qu'en vertu du quatrième alinéa de l'article R. 741-2 du code de justice administrative, la décision du tribunal administratif doit faire mention de la production d'une note en délibéré ; que le jugement attaqué n'a pas visé la note en délibéré présentée pour l'association Ensemble pour la planète à l'issue de l'audience publique et enregistrée au greffe du tribunal le 11 juin 2013, antérieurement à la lecture du jugement ; que celui-ci est dès lors entaché d'irrégularité ;

3. Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article R. 741-2 du code de justice administrative : " La décision fait apparaître la date de l'audience (...) " ; que le jugement attaqué comporte la mention de deux dates différentes d'audience publique ; qu'il est entaché d'irrégularité ;

En ce qui concerne l'irrecevabilité opposée à la demande de première instance :

4. Considérant que la délibération n° 113/CP du 18 octobre 1996 du congrès de la Nouvelle-Calédonie relative aux teneurs maximales en résidus de pesticides admissibles sur ou dans certains produits d'origine végétale a prévu, dans ses articles 1er et 3, l'interdiction de détention, vente ou cession à titre onéreux ou gratuit de tous produits d'origine végétale relevant de groupes

énumérés à l'annexe I à la même délibération et contenant des résidus de pesticides en teneurs dépassant celles prévues par l'annexe II à la même délibération ; que le deuxième alinéa de l'article 5 de cette délibération a prévu que dans le cas où les annexes ne fixent pas de teneurs limites, les normes du " codex alimentarius " s'appliqueraient ; que l'article 7 de la même délibération fixait les sanctions applicables alors que son article 8 précisait que les agents qualifiés pour procéder à la recherche et à la constatation des infractions emploieraient les méthodes de prélèvement d'échantillons prévues à l'annexe III de la même délibération ;

5. Considérant que la délibération n° 218 du 14 août 2012 remplace, dans la délibération du 18 octobre 1996, toute référence aux annexes I, II et III par un renvoi à trois arrêtés du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; que son article 6 prévoit cependant que l'abrogation de ces annexes ne prendra effet qu'à compter de la publication des arrêtés destinés à s'y substituer ; que l'article 3 de la même délibération supprime, dans l'article 5 de la délibération du 18 octobre 1996, toute référence au " codex alimentarius " ; que son article 4 remplace en outre l'article 7 de la délibération du 18 octobre 1996 par de nouvelles dispositions destinées à réprimer les manquements aux règles qu'elle édicte ;

6. Considérant que la délibération litigieuse, eu égard à sa finalité, à son objet et à sa portée, instaure ainsi un cadre juridique nouveau présidant à l'adoption et à l'application des règles relatives aux teneurs maximales en résidus de pesticides admissibles sur ou dans certains produits d'origine végétale, qui sont de nature à affecter de manière significative les conditions de la préservation de l'environnement en Nouvelle-Calédonie ; que l'association Ensemble pour la planète, qui a pour objet statutaire la défense de l'environnement et la lutte contre les pollutions en Nouvelle-Calédonie, justifie d'un intérêt direct lui donnant qualité pour agir contre cette délibération prise dans son ensemble, sans qu'il puisse lui être utilement opposé que, du fait de la règle d'entrée en vigueur prévue par son article 6, elle n'emporterait pas d'effet immédiat quant aux teneurs maximales de résidus de pesticides admises en Nouvelle-Calédonie ; que, par suite, l'association requérante est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a rejeté comme irrecevable la demande dont il était saisi ;

7. Considérant que, dans ces conditions, l'association requérante est fondée à soutenir que le jugement attaqué est entaché d'irrégularité et à en demander l'annulation ;

8. Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par l'association Ensemble pour la planète devant le tribunal administratif ;

Sur les fins de non-recevoir opposées en première instance :

9. Considérant, d'une part, que, comme il a été dit aux points 5 à 7 du présent arrêt, l'association Ensemble pour la planète justifie d'un intérêt pour agir à l'encontre de la délibération litigieuse ; que cette fin de non-recevoir doit être écartée ;

10. Considérant, d'autre part, que par une délibération en date du 17 octobre 2012, qui n'est entachée d'aucune ambiguïté ou imprécision quant à sa portée, le conseil d'administration de l'association Ensemble pour la planète a habilité sa présidente à déposer devant le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie une requête en annulation de la délibération du 14 août 2012 ; qu'ainsi, le congrès de la Nouvelle-Calédonie n'est pas fondé à soutenir que la demande de première instance aurait été déposée par une personne dépourvue de qualité pour agir au nom de l'association ; que cette fin de non-recevoir doit également être écartée ;

Sur la légalité de la délibération n° 218 du 14 août 2012 du congrès de la Nouvelle-Calédonie :

S'agissant du moyen tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004, et sans qu'il soit besoin d'examiner sur les autres moyens de la requête :

11. Considérant que l'association soutient que la délibération contestée méconnaît les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004, en tant notamment que le congrès de la Nouvelle-Calédonie a omis de fixer les conditions et limites dans lesquelles s'exercera, lors de l'édiction ultérieure des arrêtés par le gouvernement, l'information et la participation du public ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 : " 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 " ;

13. Considérant que, 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 oeuvre effective du droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement garanti par les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 ; que, s'agissant de la Nouvelle-Calédonie, la mise en oeuvre 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 ; qu'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 ; qu'elles ne relèvent pas du domaine de la loi du pays ; qu'ainsi, le congrès de la Nouvelle-Calédonie est en tout état de cause compétent pour adopter par voie de délibération, dans le champ d'intervention de la délibération contestée, les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre, s'il échet, du droit garanti par l'article 7 de la Charte ;

14. Considérant que la délibération litigieuse, en substituant dans celle du 18 octobre 1996 des arrêtés du gouvernement à certaines de ses dispositions antérieures, modifie, sur ce point, l'état du droit en vigueur en permettant l'édiction ultérieure, par voie d'arrêtés, de nouvelles dispositions réglementaires susceptibles d'avoir une " incidence sur l'environnement " au sens et pour l'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 ; que par suite, en adoptant ces dispositions sans déterminer les conditions et limites de la participation du public à la procédure d'édiction de ces arrêtés, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a méconnu l'étendue de sa compétence au regard des exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement ; qu'il y a donc lieu de prononcer l'annulation de la délibération contestée ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la Nouvelle-Calédonie une somme de 1 500 euros à verser à l'association " Ensemble pour la planète " en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; qu'en revanche, le congrès de la Nouvelle-Calédonie succombant dans la présente instance, ses conclusions fondées sur les mêmes dispositions ne peuvent qu'être rejetées ;

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement n° 1200336 du 10 juillet 2013 du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie est annulé.

Article 2 : La délibération n° 218 du 14 août 2012 du congrès de la Nouvelle-Calédonie portant modification de la délibération n° 113/CP du 18 octobre 1996 relative aux teneurs maximales en résidus de pesticides admissibles sur ou dans certains produits d'origine végétale est annulée.

Article 3 : La Nouvelle-Calédonie versera à l'association Ensemble pour la planète une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions du congrès de la Nouvelle-Calédonie fondées sur l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.