

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1900044

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**UNION FÉDÉRALE DES CONSOMMATEURS -
QUE CHOISIR - NOUVELLE- CALÉDONIE (UFC
NC)**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Briquet
Rapporteur**

**Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie**

**Mme Peuvrel
Rapporteur public**

**Audience du 12 décembre 2019
Lecture du 16 janvier 2020**

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 7 février et le 14 mai 2019, l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie (UFC NC) demande au Tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 370 du 26 décembre 2018 modifiant la délibération n° 61/CP du 30 mars 2017 instituant le chapitre II, relatif aux produits phytopharmaceutiques, du titre V du livre II de la partie réglementaire du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie ;

2°) de mettre à la charge de la Nouvelle-Calédonie une somme de 60 000 F CFP, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;
- la consultation irrégulière du comité consultatif des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « *jardin* » est constitutive d'un vice de procédure ;
- l'absence de consultation du public préalablement à l'adoption de la délibération attaquée est contraire à l'article 7 de la charte de l'environnement ;
- la nouvelle rédaction de l'article R. 252-11 5° du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie qui résulte de la délibération attaquée permet irrégulièrement de déroger à la limite de quinze ans posée par l'article R. 252-4 ;

- le congrès de la Nouvelle-Calédonie s'est irrégulièrement dessaisi de sa compétence en laissant à la Commission européenne le soin de déterminer la date d'expiration des agréments par équivalence ;
- les modifications opérées par la délibération rendent les textes modifiés inintelligibles.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 19 avril et le 3 juillet 2019, la Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés 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 la Nouvelle-Calédonie ;
- 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 12 décembre 2019 :

- le rapport de M. Briquet, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteur public,
- et les observations de Mme Lorenzin représentante de UFC NC.

Considérant ce qui suit :

1. L'UFC NC demande par son recours l'annulation de la délibération n° 370 du 26 décembre 2018 modifiant la délibération n° 61/CP du 30 mars 2017 instituant le chapitre II, relatif aux produits phytopharmaceutiques, du titre V du livre II de la partie réglementaire du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sur le vice de procédure résultant de la consultation irrégulière du comité consultatif des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin » :

2. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant la procédure suivie n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de cette décision ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

3. Il ressort en l'espèce des pièces du dossier d'une part que, dans le cadre de l'élaboration de la délibération attaquée, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a décidé, alors qu'il n'y était pas tenu, de solliciter l'avis du comité consultatif des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin » les 9 août et 30 août 2018, en se

fondant sur les termes de l'article Lp. 252-3 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie, qui dispose que « (...) / *Le comité peut être consulté sur toute question relative à la réglementation des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin ».* / (...). », et, d'autre part, que quelques mois plus tard une telle consultation s'est révélée rétrospectivement irrégulière, du fait des effets rétroactifs de l'annulation par la Cour administrative d'appel de Paris de l'arrêté n° 017-1041/GNC du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie du 16 mai 2017, qui fixait la composition et les règles de fonctionnement du comité susmentionné, par un arrêt rendu sous les numéros 18PA00909 et 18PA00910 le 13 décembre 2018. Dans ces conditions, l'UFC NC est fondée à se prévaloir de l'existence d'un vice de procédure. Ce vice n'entraînera toutefois pas ici l'annulation de la délibération en cause. En effet, la consultation du comité consultatif des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « *jardin* », qui présentait un caractère totalement facultatif et ne pouvait conduire qu'à l'émission d'un avis non contraignant, ne constituait en elle-même pas une garantie. Par ailleurs, rien ne permet de considérer qu'un tel avis ait été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision finalement prise, dans la mesure où il a été sollicité très en amont, n'était nullement obligatoire, a été demandé non pas par l'auteur de l'acte attaqué, à savoir le congrès, mais par le gouvernement, et n'est enfin même pas visé dans la délibération en cause, à la différence notamment d'autres avis tels que l'avis du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie du 12 octobre 2018 ou l'avis du comité consultatif de l'environnement du 16 octobre 2018. Par conséquent, ledit vice de procédure ne saurait ici être regardé comme ayant été de nature à entacher d'illégalité l'acte attaqué. Le moyen soulevé ne pourra dès lors qu'être écarté.

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

4. 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.* ».

5. En l'espèce, il incombait au congrès de la Nouvelle-Calédonie, lorsqu'il a décidé de régir le domaine des produits phytopharmaceutiques, de définir les conditions et limites dans lesquelles doit s'exercer le droit reconnu à toute personne par l'article 7 de la Charte de l'environnement 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. Celui-ci a satisfait à une telle obligation en insérant dans le chapitre II du titre V du livre II de la partie réglementaire du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie, par le biais de la délibération n° 61/CP du 30 mars 2017, un article R. 252-38 imposant au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de mettre à la disposition du public les projets d'arrêtés relatifs aux produits phytopharmaceutiques. Ladite obligation n'allait par contre pas, contrairement à ce qu'allègue la requérante, jusqu'à imposer que les actes, qui tels que la délibération attaquée, modifient le chapitre susmentionné et la délibération n° 61/CP du 30 mars 2017, soient eux-mêmes précédés d'une consultation du public. En effet, le droit institué par l'article 7 ne peut s'exercer que dans des conditions et limites préalablement définies et n'est dès lors pas susceptible de s'appliquer aux actes qui ne sont pas des mesures d'application de la loi, ou comme en l'espèce de la délibération, fixant ces conditions et limites, mais affectent au contraire en amont cette loi ou cette délibération sans être eux-mêmes soumis à des conditions et limites antérieurement déterminées. Dans ces conditions, l'UFC NC n'est pas fondée à se prévaloir en l'espèce d'une méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Sur la contrariété entre la modification de l'article R. 252-11 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie opérée par la délibération attaquée et l'article R. 252-4 du même code :

6. Aux termes de l'article R. 252-4 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie : « *Une substance active est agréée : / 1° Soit après avis du comité consultatif des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin » ; / 2° Soit par équivalence, dans les conditions prévues à l'article Lp. 252-5. / L'agrément d'une substance active est délivré pour une durée maximale de quinze ans. / (...).* ». L'article R. 252-11 du même code, tel que modifié par la délibération attaquée, dispose quant à lui : « *La décision d'agrément d'une substance active comporte notamment les indications suivantes : / (...) / 5° La durée de l'agrément ou, pour les substances actives agréées par équivalence, en application du 2° de l'article R. 252-4, la mention selon laquelle la date d'expiration de l'agrément correspond à celle fixée par la Commission européenne en cas de retrait ou de non-renouvellement de l'approbation ; / (...).* ».

7. L'UFC NC soutient en l'espèce que la nouvelle rédaction de l'article R. 252-11 5° du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie qui résulte de la délibération attaquée permet irrégulièrement de déroger à la limite de quinze ans posée par l'article R. 252-4. Toutefois, l'article R. 252-11 5° ne remet nullement en cause cette durée maximale de quinze ans, qui reste toujours en vigueur, et se contente seulement d'indiquer que l'agrément par équivalence pourra prendre fin plus tôt que prévu si jamais la condition présidant à son octroi, à savoir l'existence d'une approbation de la substance en cause par la Commission européenne, qui permet selon l'article Lp. 252-5 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie de considérer que cette substance n'a aucun effet nocif sur la santé humaine ou animale ni aucun effet inacceptable sur l'environnement lorsqu'elle est utilisée conformément aux prescriptions d'utilisation, venait elle-même à disparaître plus tôt que prévu, en raison d'un retrait ou d'un non-renouvellement de l'approbation par la Commission européenne. Ainsi, aucune contrariété n'existe entre les articles R. 252-4 et R. 252-11 5.

Sur l'erreur de droit tirée de l'existence d'un transfert irrégulier de compétence à la Commission européenne quant à la fixation de la date d'expiration des agréments par équivalence :

8. La requérante fait valoir que le congrès de la Nouvelle-Calédonie s'est irrégulièrement dessaisi de sa compétence en laissant à la Commission européenne le soin de déterminer la date d'expiration des agréments par équivalence. Toutefois, ledit congrès avait, lors de l'adoption de la délibération n° 61/CP du 30 mars 2017, fait pleinement usage de sa compétence en la matière en décidant d'une part à l'article R. 252-4 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie que les agréments ne pourraient en tout état de cause jamais dépasser une durée de quinze ans et en prévoyant d'autre part à l'article R. 252-13 la possibilité de procéder à tout moment à la réévaluation d'une substance active. La délibération attaquée, quant à elle, ne revient pas sur ses principes et se borne à envisager une éventualité nouvelle, celle d'une disparition anticipée de l'élément permettant l'équivalence. Elle impose ainsi, lorsqu'un tel évènement arrive, qu'il soit alors pris acte du fait que l'approbation initialement accordée par la Commission européenne a ultérieurement été retirée ou, à tout le moins, n'a pas été renouvelée, en mettant automatiquement fin à l'agrément par équivalence. Cet ajout, qui non seulement ne diminue en rien l'encadrement effectué par la délibération n° 61/CP du 30 mars 2017 mais vient au contraire le renforcer, ne saurait ici être regardé comme un dessaisissement de compétence. Le moyen susmentionné ne pourra, dans ces conditions, qu'être écarté.

Sur l'inintelligibilité des modifications opérées par la délibération attaquée :

9. En l'espèce, et contrairement à ce qu'allègue l'UFC NC, les changements effectués par la délibération contestée ne rendent pas les textes modifiés inintelligibles. Ainsi, s'agissant tout d'abord de la modification opérée à l'article R. 252-11 5°, elle vient simplement signifier qu'un agrément par équivalence est en principe délivré pour une durée maximale de quinze ans, durée qui sera mécaniquement écourtée si jamais un retrait ou un non-renouvellement de l'approbation accordée par la Commission européenne intervient entretemps. Quant aux derniers alinéas de l'article R. 252-12 qui sont ajoutés par la délibération attaquée, ils font suite au premier alinéa qui mentionne expressément l'article Lp. 252-5 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie, lequel ne concerne que les agréments par équivalence. Dans ces conditions, ils doivent être compris, lorsqu'ils se réfèrent à la notion d'« *approbation* », comme ne visant que les approbations délivrées par la Commission européenne. Ce dernier moyen n'est ainsi fondé dans aucune de ses branches. Il ne pourra dès lors qu'être écarté.

10. En l'absence de tout moyen permettant en l'espèce de démontrer l'existence d'une illégalité, les conclusions à fin d'annulation ne pourront qu'être rejetées.

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

11. 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'UFC NC demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie est rejetée.