

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N°s 1400349, 1400354

Association Ensemble pour la planète
et Union fédérale des consommateurs – Que Choisir –
Nouvelle-Calédonie

Mme Legrand
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 11 décembre 2014
Lecture du 16 décembre 2014

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie,

1°) Vu la requête, enregistrée le 21 octobre 2014 sous le numéro n° 1400349, présentée par l'association Ensemble pour la planète (EPLP), dont l'adresse postale est BP 32008 à Nouméa (98897) ; l'association Ensemble pour la planète (EPLP) demande au tribunal :

- d'annuler l'arrêté n° 2014-1779/GNC du 15 juillet 2014 relatif à l'agrément de substances actives et à l'homologation de produits phytosanitaires à usage agricole en Nouvelle-Calédonie ;

- d'ordonner au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de procéder au retrait des produits phytosanitaires à vocation agricole homologués par l'arrêté et qui ont été importés en Nouvelle-Calédonie ;

- et de condamner la Nouvelle-Calédonie à lui verser la somme de 100 000 F CFP en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association EPLP soutient que :

- sa requête est recevable ;
- elle a intérêt à agir, compte tenu de son objet statutaire et de son agrément au titre de la protection de l'environnement ;
- elle est régulièrement représentée par sa présidente dûment habilitée à cette fin par le conseil d'administration ;
- sa requête est fondée ;
- l'arrêté est pris sur le fondement de la délibération du 14 août 2012 qui est entachée d'illégalité ; la délibération viole l'article 7 de la Charte de l'environnement dans la mesure où elle a été adoptée sans aucune procédure de participation du public ;

- le tribunal a déjà reconnu dans deux jugements du 24 juillet 2014 l'illégalité de cette délibération ;
- le droit à l'information des membres du gouvernement n'a pas été respecté et l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- aucune justification n'est avancée pour les 31 produits proposés pour homologation ; les rapports du comité consultatif et du comité d'instruction ne sont pas joints ;
- la DASS a rendu des avis réservés du fait de la carcinogénicité et/ou de la reprotoxicité de plusieurs substances actives contenues dans les produits ;
- la seule lecture du projet d'arrêté ne permet pas d'avoir une information concernant la classe de toxicité des substances actives contenues dans les produits proposés en homologation ;
- l'arrêté attaqué homologue des produits sans que les substances actives qu'ils contiennent ne soient agréées, alors même que ces substances présentent des risques sanitaires et environnementaux ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 25 novembre 2014, par la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui conclut au non lieu à statuer et soutient que :

- dans la mesure où le tribunal de céans a, dans deux jugements du 24 juillet 2014, annulé deux arrêtés du 25 septembre 2013 et du 7 janvier 2014 en retenant l'exception d'illégalité de la délibération du 14 août 2012 sur le fondement de laquelle ils avaient été pris, tous les arrêtés pris sur le fondement de cet arrêté ont cessé d'être légalement applicables par l'effet de nouvelles circonstances de droit postérieures à leur édicition ;
- les conclusions de l'association requérante étant dirigées contre un acte réglementaire devenu inapplicable, le tribunal ne pourra que prononcer un non lieu à statuer ;
- pour tirer les conséquences des jugements du 24 juillet 2014, l'arrêté contesté sera abrogé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie dans les meilleurs délais ;

Vu le mémoire, enregistré le 2 décembre 2014, présenté par l'association Ensemble pour la planète, qui conclut aux mêmes fins que la requête et soutient, en outre, que :

- si le tribunal prononce un non lieu à statuer, rien n'obligera le gouvernement à abroger l'arrêté contesté ;
- à la suite des jugements rendus par le tribunal le 24 juillet 2014, elle n'a eu de cesse de solliciter l'abrogation des arrêtés pris pour l'application de la délibération du 14 août 2012, en vain ;

2°) Vu la requête, enregistrée le 23 octobre 2014 sous le n° 1400354, présentée par l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie, dont le siège est 2 boulevard Vauban, BP 2357 à Nouméa (98846) ; l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie demande au tribunal :

- d'annuler l'arrêté n° 2014-1779/GNC du 15 juillet 2014 relatif à l'agrément de substances actives et à l'homologation de produits phytosanitaires à usage agricole en Nouvelle-Calédonie ;
- d'ordonner au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de procéder au retrait des produits phytosanitaires à vocation agricole homologués par l'arrêté et qui ont été importés en Nouvelle-Calédonie ;
- et de condamner la Nouvelle-Calédonie à lui verser la somme de 100 000 F CFP en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'Union fédérale des consommateurs – Que Choisir – Nouvelle-Calédonie soutient que :

- sa requête est recevable ;
- elle a intérêt à agir, compte tenu de son objet statutaire d'amélioration des conditions de vie des consommateurs et de protection de l'environnement ;
- elle est régulièrement représentée par son président dûment habilité à cette fin par le conseil d'administration ;
- sa requête est fondée :
 - l'arrêté est pris sur le fondement de la délibération du 14 août 2012 qui est entachée d'illégalité ; la délibération viole l'article 7 de la Charte de l'environnement dans la mesure où elle a été adoptée sans aucune procédure de participation du public ;
 - le tribunal a déjà reconnu dans deux jugements du 24 juillet 2014 l'illégalité de cette délibération ;
 - le droit à l'information des membres du gouvernement n'a pas été respecté et l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;
 - aucune justification n'est avancée pour les 31 produits proposés pour homologation ; les rapports du comité consultatif et du comité d'instruction ne sont pas joints ;
 - la DASS a rendu des avis réservés du fait de la carcinogénicité et/ou de la reprotoxicité de plusieurs substances actives contenues dans les produits ;
 - la seule lecture du projet d'arrêté ne permet pas d'avoir une information concernant la classe de toxicité des substances actives contenues dans les produits proposés en homologation ;
 - l'arrêté attaqué homologue des produits sans que les substances actives qu'ils contiennent ne soient agréées, alors même que ces substances présentent des risques sanitaires et environnementaux ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 25 novembre 2014, par la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui conclut au non lieu à statuer et soutient que :

- dans la mesure où le tribunal de céans a, dans deux jugements du 24 juillet 2014, annulé deux arrêtés du 25 septembre 2013 et du 7 janvier 2014 en retenant l'exception d'illégalité de la délibération du 14 août 2012 sur le fondement de laquelle ils avaient été pris, tous les arrêtés pris sur le fondement de cet arrêté ont cessé d'être légalement applicables par l'effet de nouvelles circonstances de droit postérieures à leur édicition ;
- les conclusions de l'association requérante étant dirigées contre un acte réglementaire devenu inapplicable, le tribunal ne pourra que prononcer un non lieu à statuer ;
- pour tirer les conséquences des jugements du 24 juillet 2014, l'arrêté contesté sera abrogé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie dans les meilleurs délais ;

Vu le mémoire, enregistré le 2 décembre 2014, présenté par l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie, qui conclut aux mêmes fins que la requête et soutient, en outre, que :

- à la suite des jugements rendus par le tribunal le 24 juillet 2014, elle n'a eu de cesse de solliciter l'abrogation des arrêtés pris pour l'application de la délibération du 14 août 2012, puis de proposer un modus operandi pour permettre aux agriculteurs de disposer rapidement des produits de protection des cultures ne portant pas atteinte à l'environnement et à la santé ;
- elle s'est heurtée à l'inaction du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la note en délibéré enregistrée le 12 décembre 2014 pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 et notamment la Charte de l'environnement ;

Vu la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la délibération n° 334 du 11 août 1992 portant protection des végétaux ;

Vu la délibération n° 335 du 11 août 1992 relative aux produits phytosanitaires à vocation agricole ;

Vu la délibération n° 217 du 14 août 2012 relative aux conditions d'autorisation, d'importation, de détention, de mise sur le marché et d'utilisation des substances et produits phytosanitaires à vocation agricole ;

Vu l'arrêté n° 2013-0001/GNC du 3 janvier 2013 relatif à la constitution des dossiers de demande d'agrément de substances actives et d'homologation de produits phytosanitaires à vocation agricole ;

Vu l'arrêté n° 2013-0003/GNC du 3 janvier 2013 portant sur les listes initiales des substances actives agréées et des produits phytosanitaires à vocation agricole homologués en Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 11 décembre 2014 :

- le rapport de Mme Legrand, rapporteur ;

- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;

- et les observations de Mme Martel, représentant l'association Ensemble pour la planète et l'Union fédérale des consommateurs – Que Choisir – Nouvelle-Calédonie, et de Melle Brizard et de M. Rintz, représentant le gouvernement de Nouvelle-Calédonie ;

Vu la note en délibéré enregistrée le 12 décembre 2014 pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

1. Considérant que les requêtes susvisées n° 1400349 et 1400354 présentées respectivement par l'association Ensemble pour la planète et par l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie sont dirigées contre la même décision et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

2. Considérant que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté le 14 août 2012 la délibération relative aux conditions d'autorisation, d'importation, de détention, de mise sur le marché et d'utilisation des substances et produits phytosanitaires à vocation agricole (PPUA) ; que cette délibération a abrogé dans sa totalité la délibération n° 335 du 11 août 1992 relative aux produits phytosanitaires à vocation agricole, tandis qu'elle a modifié et abrogé certaines dispositions de la délibération n° 334 du même jour portant protection des végétaux ; que la délibération du 14 août 2012 prévoyait, en ses articles 63 et 65, que, par dérogation aux dispositions qu'elle instituait pour réglementer l'agrément des substances actives et l'homologation des produits phytosanitaires à vocation agricole, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie devait dresser une liste initiale de substances actives agréées et une liste initiale des PPUA homologués - ces deux listes intégrant les PPUA et les substances actives contenues dans les PPUA figurant, d'une part, sur l'arrêté du 24 août 2010 homologuant les produits phytosanitaires à vocation agricole autorisés en Nouvelle-Calédonie, d'autre part, sur les arrêtés d'homologation postérieurs à sa parution ; qu'en application des articles 63 et 65 de la délibération du 14 août 2012, le gouvernement a pris, le 3 janvier 2013, l'arrêté n° 2013-003/GNC dressant les listes initiales des substances actives agréées et des produits phytosanitaires à vocation agricole homologués en Nouvelle-Calédonie ; que, par un jugement du 6 juin 2013, le tribunal de céans a annulé les articles 63 et 65 de la délibération du 14 août 2012, motif pris de ce que le Congrès, en enjoignant au gouvernement de dresser les listes initiales des substances actives agréées et des produits phytosanitaires à vocation agricole homologués, avait privé ce dernier de toute compétence d'appréciation ; que, par un jugement du 12 décembre 2013, le même tribunal a annulé l'arrêté sus évoqué du 3 janvier 2013, pour défaut de base légale ; qu'en application des règles posées par la délibération du 14 août 2012, le gouvernement a pris le 15 juillet 2014 l'arrêté n° 2014-1779/GNC relatif à l'agrément de substances actives et à l'homologation de produits phytosanitaires à vocation agricole en Nouvelle-Calédonie ; que cet arrêté dresse, notamment, d'une part, la liste de trois substances actives à usage agricole agréées en Nouvelle-Calédonie, d'autre part, la liste de trente-six produits phytosanitaires à vocation agricole homologués pour les usages généraux mentionnés, enfin, la liste de quatre extensions d'usage homologuées ; que, par les deux requêtes susvisées, l'association Ensemble pour la planète et l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie demandent au tribunal d'annuler cet arrêté et d'enjoindre au gouvernement de procéder au retrait des produits phytosanitaires homologués par l'arrêté et qui ont été importés en Nouvelle-Calédonie ;

Sur les conclusions à fin de non lieu à statuer présentées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie :

3. Considérant que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie prétend que, dans la mesure où le tribunal de céans a retenu dans ses jugements du 24 juillet 2014 l'exception d'illégalité de la délibération n° 2017 du 14 août 2012 pour annuler les arrêtés du 25 septembre 2013 et du 7 janvier 2014, les nouveaux arrêtés pris sur le fondement de cette délibération ont cessé d'être légalement applicables ; que, toutefois, l'arrêté contesté du 15 juillet 2014 n'a pas été rapporté à la date à laquelle le tribunal statue ; qu'il suit de là que les conclusions à fin d'annulation présentées à son encontre ne sont pas devenues sans objet ; qu'il y a lieu d'y statuer ;

Sur les conclusions à fin d'annulation présentées par les associations requérantes :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens des requêtes :

4. Considérant que l'association Ensemble pour la planète et l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie soutiennent que l'arrêté du 15 juillet 2014 est entaché d'un défaut de base légale pour être pris sur le fondement de la délibération du 14 août 2012 qui est illégale dans la mesure où elle méconnaît les principes posés par l'article 7 de la Charte de l'environnement en l'absence de participation du public à son élaboration ;

5. Considérant qu'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.* » ; que ces dispositions figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution proclame ; que le droit du public à accéder aux informations et à participer aux décisions publiques ayant une incidence suffisamment significative sur l'environnement constitue une garantie qui est la contrepartie du devoir, consacré à l'article 2 de la Charte, de contribuer à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ; qu'il induit que le public soit consulté pour émettre des observations portées à la connaissance des autorités publiques, qui seront ensuite prises en compte ou écartées en toute transparence ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions ; qu'en Nouvelle-Calédonie, lorsqu'une autorité publique prend une décision de nature administrative ayant une incidence sur l'environnement sans avoir au préalable prévu une procédure d'information et de participation du public à l'élaboration du contenu de celle-ci, la limite qu'elle fixe, ce faisant, au principe constitutionnel susdécrit est susceptible d'être discutée devant le juge administratif ;

6. Considérant que la délibération du 14 août 2012 constitue indubitablement une décision publique ayant une incidence sur l'environnement, au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, eu égard aux règles qu'elle édicte s'agissant de l'importation, de la détention et de l'usage en Nouvelle-Calédonie de substances actives et de produits phytosanitaires à vocation agricole et aux procédures qu'elle instaure en matière d'agrément et d'homologation de ces substances et produits ; que l'élaboration de cette délibération devait donc faire l'objet d'une participation du public, comme le prévoit l'article 7 de la Charte, « dans les conditions et limites définies par la loi » ; qu'il est constant que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie n'a fixé par aucun texte, ni de manière générale, ni pour le cas particulier de l'élaboration de la délibération litigieuse, de telles « conditions et limites » ; qu'en ne soumettant pas l'élaboration du contenu de cette délibération à une procédure particulière de participation du public qu'il lui appartenait de définir, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a ainsi posé à ce droit de participation du public une limite qui méconnaît les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement ; que les consultations dont s'est accompagnée la rédaction de la délibération du 14 août 2012 ne peuvent être regardées, dans les circonstances de l'espèce, comme une « participation du public » au sens de la Charte ; qu'il suit de là que la procédure au terme de laquelle a été adoptée la délibération du 14 août 2012 est entachée d'illégalité ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association Ensemble pour la planète et l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie sont fondées à exciper de cette illégalité pour obtenir l'annulation de l'arrêté du 15 juillet 2014 pris sur le fondement de ladite délibération ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

8. Considérant que le présent jugement implique nécessairement que les produits phytosanitaires à vocation agricole homologués par l'arrêté du 15 juillet 2014 qui auraient été importés en Nouvelle-Calédonie ne puissent pas être utilisés ; qu'au regard des impératifs de sécurité et de santé sanitaires, il y a lieu d'enjoindre au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de prononcer, le cas échéant, le rappel desdits produits ;

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

9. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner la Nouvelle-Calédonie à verser à l'association Ensemble pour la planète et à l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie la somme de 10 000 F CFP chacune en remboursement des frais qu'elles ont exposés à l'occasion de la présente instance et qui ne sont pas compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté n° 2014-1779/GNC du 15 juillet 2014 relatif à l'agrément de substances actives et à l'homologation de produits phytosanitaires à usage agricole en Nouvelle-Calédonie est annulé.

Article 2 : Il est enjoint au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de prononcer le rappel des produits phytosanitaires à vocation agricole homologués par l'arrêté attaqué et qui auraient été importés sur le territoire.

Article 3 : La Nouvelle-Calédonie versera à l'association Ensemble pour la planète la somme de dix mille francs CFP (10 000) en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La Nouvelle-Calédonie versera à l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie la somme de dix mille francs CFP (10 000) en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sont rejetées.