

N° 492621

---

HAUT-COMMISSAIRE DE LA  
RÉPUBLIQUE EN NOUVELLE-  
CALÉDONIE

---

M. Philippe Bachschmidt  
Rapporteur

---

Le Conseil d'Etat,  
(Section du contentieux, 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies)

M. Laurent Domingo  
Rapporteur public

---

Sur le rapport de la 10<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

Séance du 17 mai 2024  
Décision du 31 mai 2024

---

Vu la procédure suivante :

Par un jugement n° 2400001 du 29 février 2024, enregistré le 15 mars 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, avant de statuer sur le déféré du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie tendant à l'annulation de la délibération n° 2023-28/API du 29 juin 2023 relative au code de l'environnement de la province des îles Loyauté, a transmis au Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article 205 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, le dossier de ce déféré pour examen des questions de répartition des compétences entre les provinces, la Nouvelle-Calédonie et l'État en matière de préservation de l'environnement, de droit civil, de procédure civile, de procédure pénale, de procédure administrative contentieuse et de droit pénal ci-après :

1°) La compétence des provinces en matière de préservation de l'environnement prévue par l'article 20 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 comprend-elle la création d'« entités naturelles sujets de droit » auxquelles des droits sont reconnus et qui leur confère un intérêt à agir, même indirect ?

2°) La création d'« entités naturelles sujets de droit » par la province des îles Loyauté méconnaît-elle la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de procédure civile ?

3°) La section 3 du code de l'environnement de la province des îles Loyauté, issue de la délibération de l'assemblée de la province des îles Loyauté du 29 juin 2023 méconnaît-elle les compétences de l'Etat en matière de procédure pénale et de procédure administrative contentieuse, s'agissant des règles relatives à l'intérêt à agir et la capacité à ester en justice ?

4°) L'article 243-4 du code de l'environnement de la province des îles Loyauté issu de la délibération du 29 juin 2023 méconnaît-il la compétence de l'Etat en matière de droit pénal, en ce qu'il définit des circonstances atténuantes dans certaines situations d'atteinte à l'environnement ?

Des observations, enregistrées le 2 avril 2024, ont été présentées par la province des îles Loyauté.

Des observations, enregistrées le 18 avril 2024, ont été présentées par le ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 ;
- la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 ;
- la loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Philippe Bachschmidt, maître des requêtes en service  
extraordinaire,

- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

REND L'AVIS SUIVANT

1. Aux termes de l'article 204 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *I. - Les actes (...) de l'assemblée de province, de son bureau et de son président mentionnés au II sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au haut-commissaire ou à son représentant dans la province, (...) par le président de l'assemblée de province. (...) / II. - Sont soumis aux dispositions du I les actes suivants : (...) / D. - Pour les assemblées de province : / 1° Leurs délibérations (...)* ». L'article 205 de la même loi organique dispose : « *Lorsque le tribunal administratif est saisi d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un recours en appréciation de légalité dirigé contre les actes mentionnés aux (...) 1° à 3° du D du II de l'article 204 et que ce recours est fondé sur un moyen sérieux invoquant l'inexacte application de la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes ou que ce moyen est soulevé d'office, il transmet le dossier sans délai pour avis au Conseil d'Etat, par un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours. Le Conseil d'Etat examine la question soulevée dans un délai de trois mois et il est sursis à toute décision sur le fond jusqu'à son avis ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai. Le tribunal administratif statue dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'avis au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie ou de l'expiration du délai imparti au Conseil d'Etat* ».

2. En application de ces dispositions, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a sursis à statuer sur le déféré du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie tendant à l'annulation de la délibération n° 2023-28/API du 29 juin 2023 relative au code de l'environnement de la province des îles Loyauté et, sur le fondement de l'article 205 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, a transmis au Conseil d'Etat le dossier de ce déféré en lui posant, s'agissant de la création par cette délibération d'« entités naturelles sujets de droit », des questions relatives à la répartition des compétences entre les provinces, la Nouvelle-Calédonie et l'État en matière de préservation de l'environnement, de droit civil, de procédure civile, de procédure pénale, de procédure administrative contentieuse et de droit pénal.

3. Aux termes de l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* ». La préservation de l'environnement n'est pas au nombre des compétences attribuées respectivement à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par les articles 21 et 22 de la même loi organique et aucune disposition de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie ne confie cette compétence aux communes. Il s'ensuit que les provinces de Nouvelle-Calédonie sont compétentes pour édicter une réglementation générale qui tend à la préservation de l'environnement, sous réserve de ne pas porter atteinte à d'autres compétences attribuées à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes. En outre, aux termes de l'article 46 de la même loi organique : « *Sous réserve des compétences de l'Etat mentionnées au 3° du I de l'article 21, les provinces réglementent et exercent les droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles biologiques et non biologiques des eaux intérieures, dont celles des rades et lagons, de leur sol et de leur sous-sol, et du sol, du sous-sol et des eaux surjacentes de la mer territoriale* ».

4. Aux termes du III de l'article 21 de la même loi organique, dans sa rédaction résultant de la loi organique du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *L'Etat exerce également jusqu'à leur transfert à la Nouvelle-Calédonie, dans les conditions prévues à l'article 26, les compétences suivantes :*

(...) / 4° *Droit civil, sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement (...)* ». L'article 26 de la même loi organique dispose, en son quatrième alinéa : « *La loi du pays relative au transfert des compétences visées aux 4° et 5° du même III est adoptée au plus tard le dernier jour de la deuxième année suivant le début du mandat du congrès commençant en 2009* ». En vertu de la loi du pays du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial, ces compétences ont été transférées à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013. Il en résulte que la Nouvelle-Calédonie exerce, depuis cette date, la compétence en matière de droit civil, sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement.

5. A ce dernier égard, si le 4° du III de l'article 21 de la loi organique fait réserve de la compétence des provinces en matière de chasse et d'environnement, ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi organique du 15 novembre 2013, n'ont pas entendu modifier la répartition des compétences mais ont seulement visé à assurer le respect par la Nouvelle-Calédonie, dans l'exercice de sa compétence en matière de droit civil, notamment pour ce qui concerne le droit de propriété, des compétences dévolues aux provinces en matière de chasse et d'environnement, de telle sorte qu'elles ne peuvent être comprises comme ayant habilité les provinces à intervenir dans le domaine du droit civil.

6. Les articles 242-16 à 242-25 du code de l'environnement de la province des îles Loyauté, résultant de la délibération en litige, attribuent aux requins et aux tortues marines ainsi qu'à tout élément vivant, écosystème, site ou monument naturel désigné par l'assemblée de la province, la qualité d'« entité naturelle sujet de droit », emportant notamment, en application de l'article 242-18 de ce code, le bénéfice de « droits fondamentaux », pouvant être exercés ou défendus par l'intermédiaire de tiers, tels que le droit d'agir en justice en son propre nom, le droit de n'être la propriété de personne, le droit à exister, le droit de ne pas être gardé en captivité, le droit à la liberté de circulation et de séjour, le droit à un environnement naturel équilibré ou le droit à la restauration de son habitat dégradé.

7. Ainsi, par les dispositions en litige, la province des îles Loyauté a modifié le régime juridique applicable à certains animaux et confié à l'assemblée de la province la compétence de modifier le régime juridique applicable à d'autres éléments naturels, en leur conférant une personnalité juridique assortie de droits spécifiques. Ce faisant, la province des îles Loyauté a adopté une délibération intervenant dans le domaine du droit civil relevant de la compétence désormais attribuée à la Nouvelle-Calédonie.

8. Il résulte de ce qui précède que la province des îles Loyauté n'était pas compétente pour instituer un régime juridique des « entités naturelles sujets de droit », alors même qu'elle est compétente en matière de préservation de l'environnement, sans qu'ait d'incidence la finalité de protection des requins et des tortues marines ainsi que de tout élément vivant, écosystème, site ou monument naturel désigné par l'assemblée de la province poursuivie par l'institution d'un tel régime juridique.

9. L'incompétence de la province des îles Loyauté pour instituer un régime juridique des « entités naturelles sujets de droit » rend sans objet les autres questions transmises par le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie.

Le présent avis sera notifié au président du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, au président de l'assemblée de la province des îles Loyauté, au président du congrès de la Nouvelle-Calédonie, au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Il sera publié au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie.

Délibéré à l'issue de la séance du 17 mai 2024 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; M. Olivier Yeznikian, M. Nicolas Polge, M. Vincent Daumas, Mme Rozen Noguellou, conseillers d'Etat ; M. Jérôme Goldenberg, conseiller d'Etat en service extraordinaire et M. Philippe Bachschmidt, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 31 mai 2024

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le Maître des Requêtes en service extraordinaire-Rapporteur :

Signé : M. Philippe Bachschmidt

La secrétaire :

Signé : Mme Claudine Ramalahanoharana

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :