

sommaire

CHRONIQUE

Mariage : le grand jour pourra être un autre jour; **Éric LANDOT** 403

JURISPRUDENCE

Organes des collectivités locales

L'article L. 2123-24-2 du code général des collectivités territoriales est-il conforme à la Constitution ? 406
■ CC 6 juin 2024, *Commune de La Madeleine*, décision n° 2024-1094 QPC

Actes des collectivités locales

À quelles conditions peut-on obtenir la communication de jugements en matière pénale archivés ? 408
■ CE (10/9 CHR) 30 avril 2024, *Département de Seine-Saint-Denis*, n° 468513
Conclusions **Laurent DOMINGO**

Les agendas des élus locaux sont-ils des documents administratifs communicables ? 413
■ CE (10/9 CHR) 31 mai 2024, *Association Ensemble pour la planète*, n°s 474473, 474474 et 474475
Conclusions **Laurent DOMINGO**

État

Comment déterminer la surface d'un « drive » ? 418
■ CE (4/1 CHR) 14 mai 2024, *Ministre de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*, n° 469687
Conclusions **Jean-François de MONTGOLFIER**

Compétences des collectivités locales

Comment le délai de préemption peut-il être suspendu ? 424
■ CAA Versailles (6^e ch.) 22 décembre 2023, *Commune de Poissy c/SCI Sami*, n° 22VE00861
Observations **Anne VILLETTE**
Une décision de préemption peut-elle être annulée pour détournement de pouvoir ? 427
■ CAA Versailles (6^e ch.) 31 janvier 2024, *Société Klécar France*, n°s 22VE00765, 22VE00835 et 22VE0083
Conclusions **Anne VILLETTE et Bruno MAITRE**

L'autorité compétente peut-elle subordonner la délivrance d'un permis modificatif à la régularisation de travaux antérieurs ? 441
■ CE (10/9 CHR) 30 avril 2024, *M. Caner Onal*, n° 472746
Conclusions **Laurent DOMINGO**

Une subvention à une association qui effectue des sauvetages en mer en dehors du territoire français est-elle légale ? 446
■ CE 13 mai 2024, *Association SOS Méditerranée France et Ville de Paris*, n°s 472155 et 473817
■ CE 13 mai 2024, *M. Manogil*, n° 474507
■ CE 13 mai 2024, *M. Salacroup*, n° 474652
Observations **Henri JOZEFOWICZ**

Fonction publique territoriale

À quelles conditions peut-on obtenir le bénéfice de la protection fonctionnelle ? 454
■ CE (7/2 CHR) 7 juin 2024, *Ministre de l'Intérieur et des outre-mer c/ Mme Alahiane*, n° 476196
■ CE (7/2 CHR) 7 juin 2024, *Ministre de l'Intérieur et des outre-mer c/ Mme Quériaud*, n° 476197
Conclusions **Nicolas LABRUNE**

Finances publiques locales

Pour quelles raisons un budget primitif d'une commune peut-il être annulé ? 458
■ TA Montreuil (4^e ch.) 30 avril 2024, *Mme Sylvine Thomassin*, n° 2105788
Conclusions **Christophe COLERA**

Collectivités locales à statut particulier

Une province de Nouvelle-Calédonie peut-elle reconnaître la personnalité juridique à des éléments de la nature ? 465
■ CE Avis (10/9 CHR) 31 mai 2024, *Haut-Commissaire en Nouvelle-Calédonie*, n° 492621
Conclusions **Laurent DOMINGO**
Observations **Jean-Paul PASTOREL**

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI 471

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI 475

MODÈLE D'ACTE Suspension de fonctions 482

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université de Paris Cité
Avocat au Barreau de Paris

Gilles PELLISSIER

Conseiller d'État



Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

Xavier Cabannes

Professeur à l'Université de Paris Cité

Pierre Collin

Conseiller d'État

Claire Cornet

Administrateur territorial

Stéphanie Damarey

Professeure agrégée à l'Université de Lille

David Deharbe

Avocat au barreau de Lille Cabinet Green Law

Sébastien Ferrari

Agrégé des Facultés de droit, Maître des requêtes en
service extraordinaire au Conseil d'État

Lionel Fourny

Ancien directeur général des services du département de
la Moselle

Édouard Geffray

Conseiller d'État

Mattias Guyomar

Conseiller d'État

Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Christian Pisani

Notaire

Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des
dépôts

Rémy Schwartz

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université de Paris I

Christophe Soulard

Premier président de la cour de Cassation

Laurent Touvet

Conseiller d'État

Éditorial

Incertitudes

La dissolution soudaine opérée par le président de la République a évidemment des conséquences pour les collectivités territoriales.

Elle a pour effet d'interrompre les travaux des députés. Tous les projets de loi en cours d'examen sont arrêtés et deviennent caducs : *quid* du projet sur la fonction publique porté par S. Guerini, par exemple ?

Les différents rapports Husson ou Woerth vont-ils finir dans un tiroir ?

Aucun travail parlementaire évidemment ne peut être poursuivi à l'Assemblée nationale.

Le statut de l'élu, qui devait être remis sur le métier, est sans doute remis aux calendes grecques.

Le projet de loi de simplification de la vie économique se trouve, par exemple, mis en pause. Il venait d'être examiné par les sénateurs qui devaient le voter le 11 juin, avant qu'il soit transmis à l'Assemblée nationale. Il pourrait avoir des conséquences les collectivités, notamment concernant la commande publique.

Le mandat des sénateurs ne prend pas fin en cas de dissolution de l'Assemblée nationale. Toutefois, comme le veut la coutume républicaine, le Sénat a décidé de suspendre ses travaux en séance publique, à partir de la dissolution et jusqu'à l'installation de la nouvelle Assemblée nationale : c'est ce qui s'était passé lors de la précédente dissolution en avril 1997. Il n'y aura pas non plus de séances de questions d'actualité au gouvernement pendant cette période.

Mais les délégations sénatoriales peuvent continuer leurs travaux et la mission d'information sur « les métiers et fonctions des collaborateurs de cabinet » en collectivité territoriale est encore sur la brèche et ses conclusions devraient être présentées après le second tour des législatives anticipées.

C'est une période de grande incertitude qui s'ouvre devant nous. ■

Bernard POUJADE

Une province de Nouvelle-Calédonie peut-elle reconnaître la personnalité juridique à des éléments de la nature ?

RÉSUMÉ La Nouvelle-Calédonie exerce, depuis le 1^{er} juillet 2013, la compétence en matière de droit civil, sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement. Si le 4^e du III de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 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...

ABSTRACTS Nouvelle-Calédonie ■ Répartition des compétences ■ Édition de règles dans le domaine du droit civil ■ Compétence de la Nouvelle-Calédonie, sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement ■ Portée de cette réserve ■ Champ ■ Exclusion ■ délibération d'une province créant la qualité « d'entité naturelle sujet de droit » ■ Existence.

CE Avis (10/9 CHR) 31 mai 2024, Haut-commissaire en Nouvelle-Calédonie, n° 492621 – M. Bachschmidt, Rapp. – M. Domingo, Rapp. public.

Décision mentionnée dans les tables du recueil Lebon.

Conclusions

Laurent DOMINGO, rapporteur public

Cette affaire porte sur un sujet à la fois passionnant et redoutable, celui de la personnalité juridique reconnue à des éléments de la nature, mais il ne vous appartient de l'aborder, avec toute la frustration requise, que sous l'angle de la répartition des compétences en Nouvelle-Calédonie.

Faits et procédure

En 2016, lorsque la Province des îles Loyauté a adopté son code de l'environnement¹, elle avait inséré, dans le Titre I sur les principes généraux du droit de l'environnement, un article 110-3 selon lequel : « *Le principe unitaire de vie qui signifie que l'homme appartient à l'environnement naturel qui l'entoure et conçoit son identité dans les éléments de cet environnement naturel constitue le principe fondateur de la société kanak. Afin de tenir compte de cette conception de la vie et de l'organisation sociale kanak, certains éléments de la Nature pourront se voir reconnaître une personnalité juridique dotée de droits qui leur sont propres, sous réserve des dispositions législatives et réglementaires en vigueur.* »

Cette annonce a pris forme avec une délibération n° 2023-28/API du 29 juin 2023.

L'Assemblée de la province des îles Loyauté a ajouté dans son code de l'environnement un nouveau titre sur la protection du vivant, constitué par les espèces animales et végétales, les sites et les écosystèmes. Cette protection prend plusieurs formes : ordinaire, spéciale ou renforcée.

La protection ordinaire vise la biodiversité en général. En vertu de ce régime, les prélèvements ou destruction d'espèces ou d'habitats sont interdits, sauf s'ils correspondent à des usages alimentaires et culturels, des usages domestiques, des usages scientifiques ou des usages commerciaux respectueux du développement durable et du bien-être animal.

La protection spéciale vise des espèces en voie d'extinction, en danger, à valeur culturelle forte, endémiques ou rares et figurant sur une liste établie par l'assemblée de la province. Le régime de protection est plus étendu et plus précis puisqu'il porte aussi sur la perturbation ou l'altération des habitats, la chasse, la pêche, la détention et le transport, etc. Là aussi, des dérogations, notamment pour des motifs coutumiers, sont admises. En outre, certaines espèces font l'objet de dispositions particulières : de manière générale les

¹ Délibération n° 2016-13/API du 6 avril 2016.

mammifères et les oiseaux marins et plus spécifiquement les baleines à bosses et les crabes de cocotier. Ces deux premiers régimes de protection ne sont pas en litige.

La protection renforcée a en revanche été déferée par le Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie au tribunal administratif de Nouméa.

Protection renforcée en litige

Cette protection renforcée assure la mise en œuvre de l'article 110-3 du code de l'environnement de 2016. Au titre de cette protection, des entités naturelles (éléments de la nature, espèces vivantes et sites naturels) sont reconnues comme sujets de droit. Des «droits fondamentaux» leur sont reconnus. Elles n'ont en revanche ni devoirs ni obligations et en particulier il est explicitement prévu qu'elles ne sont pas responsables de dommages.

Parmi les droits reconnus aux espèces vivantes², on trouve le droit d'exister naturellement, le droit de n'être la propriété de personne, le droit de ne pas être gardé en captivité, de ne pas faire l'objet de mauvais traitements, le droit à la liberté de circuler et séjourner dans son environnement naturel, le droit à un environnement sain et la restauration de son habitat dégradé, le droit de ne pas être contaminé. Un droit supplémentaire est ajouté : celui d'agir en justice. L'action est exercée au nom de l'espèce par le président de la province, des porte-parole, des associations agréées ou des groupements particuliers de droit local à vocation environnementale.

Le code de l'environnement a explicitement prévu que sont des entités naturelles sujets de droit les requins et les tortues marines³, cependant que d'autres entités pourront être reconnues sujets de droit par l'assemblée de la province.

Si de telles dispositions sont tout à fait inédites en droit français, elles participent néanmoins d'un mouvement⁴, émergent, de reconnaissance de droits de la nature voire de la personnalité juridique à des entités naturelles.

Citons notamment la Constitution équatorienne de 2008, dont l'article 10 énonce que la nature sera sujet des droits que lui reconnaît la Constitution, l'article 72 consacrant un droit à la restauration⁵. Mentionnons également la loi néo-zélandaise du 20 mars 2017 qui reconnaît le fleuve Te Awa Tupua comme une personne juridique qui a tous les droits, pouvoirs, devoirs et responsabilités d'une personne juridique⁶. Le même jour, la Cour suprême d'un État fédéré en Inde reconnaissait aussi la personnalité juridique au Gange et à son affluent le Yamuna⁷. Par la suite, en février 2021, la

municipalité du comté de Minganie au Québec reconnaissait la personnalité juridique et des droits de la rivière Magpie⁸. Et récemment, en 2022, le législateur espagnol⁹ a reconnu la personnalité juridique de la lagune de Mar Menor¹⁰.

Le Haut-commissaire a déferé au tribunal les dispositions sur les entités naturelles sujets de droit issues de la délibération de l'assemblée de la province des îles Loyauté en faisant essentiellement valoir qu'elles méconnaissaient les règles de répartition des compétences en Nouvelle-Calédonie. Le tribunal, estimant que le moyen était sérieux, vous a, conformément à l'article 205 de la loi organique du 19 mars 1999, transmis le dossier pour avis¹¹.

Pour rappel, en Nouvelle-Calédonie, la compétence de droit commun est dévolue aux provinces, sous réserves des compétences attribuées à l'État, à la Nouvelle-Calédonie et aux communes¹². Les provinces sont, en vertu de leur compétence de principe, compétentes en matière d'environnement, tandis que la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de droit civil¹³ et de procédure civile¹⁴ et l'État est compétent pour le droit pénal, la procédure pénale et la procédure administrative contentieuse¹⁵.

Ainsi qu'il ressort de votre jurisprudence, pour déterminer l'autorité compétente pour régler un domaine, il faut commencer par regarder la finalité poursuivie¹⁶. Par exemple, en matière de lutte contre le bruit ou de prévention des nuisances sonores, les provinces seront compétentes si les mesures sont adoptées dans un but de protection de l'environnement mais c'est la Nouvelle-Calédonie qui sera compétente si ces mesures sont prises à des fins de protection de la santé publique et c'est le maire, autorité de police municipale, qui sera compétent si le but poursuivi est la garantie de la tranquillité publique¹⁷.

En outre, il convient de vérifier que les mesures prises, poursuivant une finalité de la compétence de l'autorité qui les a édictées, ne portent pas atteinte aux compétences des autres autorités¹⁸. Dans cet avis, vous avez par exemple retenu que les provinces de Nouvelle-Calédonie sont compétentes pour adopter une réglementation qui soumet, en vue de la protection de l'environnement, certaines activités économiques exercées sur le domaine public maritime à un régime de déclaration ou d'autorisation, dès lors que ne sont pas remises en cause les garanties des libertés publiques, qui relèvent de la compétence de l'État.

² Article 242-18.

³ Article 242-17.

⁴ Sur son historique, v. V. David, «La lente consécration de la nature, sujet de droit. Le monde est-il enfin Stone?», *RJE* 2012, n° 37, p. 469.

⁵ V. aussi la Constitution de Bolivie de 2009 et la loi du 21 décembre 2010, «Derechos de la Madre Tierra». Sur les textes constitutionnels, v. J. Morand-Deviller, «L'environnement dans les constitutions étrangères», *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, n° 43.

⁶ Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017 ; v. P. Brunet, «Les droits de la nature et la personnalité juridique des entités naturelles : un commun qui s'ignore?», *Journal of Constitutional History*, 2019, n° 38, p. 39.

⁷ V. V. David, «La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna», *RJE*, 2017, n° 42, p. 409. V. aussi M. Hautereau-Boutonnet, «Faut-il accorder la personnalité juridique à la nature?», *D.* 2017 p. 1040.

⁸ V. S. Starvidis, «Municipal Level Reconciliation : Natural Land Features as Legal Persons», *Canadian Law Review*, juin 2023.

⁹ *Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca*, BOE 2022 n° 237. v. H. Delzangles et A. Zabalza, «La reconnaissance, en Espagne, de la personnalité juridique et de droits accordés à la Mar Menor. Quels enseignements pour la France?», *AJDA* 2023, p. 606.

¹⁰ Pour deux décisions de justice, en Inde, concernant les animaux, v. O. Le Bot, *Introduction au droit de l'animal*, 2^e édition, Independently published, Paris, 2023, p. 202.

¹¹ Demande d'avis qui n'est pas passée inaperçue, v. H. Delzangles et A. Zabalza, «Les droits de la nature s'invitent devant le Conseil d'État», *AJDA* 2024 p. 809.

¹² Article 20 de la loi organique.

¹³ Loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'État en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial, v. articles 21 et 26 de la loi organique.

¹⁴ Article 22 de la loi organique.

¹⁵ Article 21.

¹⁶ CE 7 décembre 2015, *Association Ensemble pour la planète et autres*, nos 393473 et 393497 : *Rec.*, T., p. 768-771.

¹⁷ Même avis.

¹⁸ CE 18 juillet 2022, *Assemblée de la province des îles Loyauté*, n° 462438.

Enfin¹⁹, si une autorité est compétente dans un domaine, cette circonstance ne fait pas obstacle que ce qu'une autre autorité adopte une réglementation complémentaire, poursuivant une finalité de sa compétence et qui soit compatible avec les règles principales édictées par l'autorité compétente. Par exemple, une province peut, dans le but de protection de l'environnement, adopter des règles relatives à l'accès des navires au domaine public maritime dans la mesure où elles ne remettent pas en cause les dispositions figurant dans des lois du pays sur la circulation maritime.

Dispositions excédant le champ du droit de l'environnement ?

En l'espèce, il ne fait pas de doutes que la province des îles Loyauté a adopté les dispositions relatives à la protection renforcée des entités naturelles, comme celles sur la protection ordinaire et la protection spéciale, dans un but de préservation de l'environnement et notamment des éléments qui le composent. La province a donc agi dans un de ses champs de compétence.

Cependant, les modalités qu'elle a retenues en vue d'atteindre l'objectif poursuivi dépassent le strict cadre du droit de l'environnement. Elles portent sur la définition même des catégories du droit civil.

C'est d'ailleurs tout l'enjeu et tout l'intérêt de la reconnaissance de droits et même d'une personnalité juridique à des éléments naturels. Il ne s'agit plus de regarder la nature comme relevant du domaine des «biens» mais d'une autre catégorie. Le contenu de cette catégorie «éléments de la nature» ne s'impose pas, il n'est pas forcément homogène et il peut, comme le montrent les quelques exemples cités, ne comporter que des droits ou des droits et des obligations, spécifiques ou alignés, dans la mesure possible, sur ceux des personnes. Mais quoi qu'il en soit du contenu, il y a bien une catégorie du droit nouvelle, qui n'est plus un bien mais qui n'est pas exactement une personne, et qui vient enrichir, diront certains, remettre en cause, diront d'autres, les bases du droit civil, qui est, en droit positif, le droit commun des classifications du droit²⁰.

En l'espèce, l'assemblée de la province des îles Loyauté a innové tout en cherchant à être prudente, car elle s'est gardée d'employer les termes de personnalité juridique, préférant ceux de sujets de droit. Mais le lexique mobilisé ne masque pas la réalité de l'avancée conceptuelle accomplie : il s'agit bien de concevoir des éléments de la nature différemment des biens, car ils sont titulaires de droits et ont le droit d'agir en justice pour défendre ces droits.

Même si la finalité poursuivie porte, dans la délibération adoptée, sur la protection de l'environnement, il y a en amont de cette protection, une question qui touche aux catégories juridiques du droit civil.

En métropole, lorsque le législateur a entendu énoncer que «les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité»,

tout en confirmant qu'ils sont soumis au régime des biens²¹, c'est le code civil qui a été modifié²².

Il en a été de même, tout récemment, en Nouvelle-Calédonie. Le Congrès de Nouvelle-Calédonie a adopté la loi du pays n° 2024-4 du 8 février 2024 modifiant le statut des animaux dans le code civil applicable en Nouvelle-Calédonie, en y indiquant, comme en métropole, que les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité et qu'ils sont soumis au régime des biens. Le Congrès est intervenu au titre de sa compétence en matière de droit civil²³.

À plus forte raison, s'il s'agit de reconnaître que des éléments naturels sont des sujets de droit, c'est au Congrès de la Nouvelle-Calédonie de le faire, à charge pour les provinces, pour ce qui concerne la protection de l'environnement, de prendre une réglementation complémentaire comportant des règles spécifiques de protection et compatible avec les définitions résultant du droit civil néo-calédonien.

La province des îles Loyauté vous fait remarquer que la loi organique de 1999, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013, précise qu'en matière de droit civil, comme en matière d'urbanisme, la compétence, qui est celle de la Nouvelle-Calédonie, s'exerce sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement.

Mais cette précision, qui résulte d'un amendement d'un sénateur de la Nouvelle-Calédonie, n'a pas eu pour but et ne saurait avoir pour effet d'évincer les compétences de la Nouvelle-Calédonie en matière de droit civil et d'urbanisme lorsqu'une province intervient dans le domaine de l'environnement ou de la chasse. Il a été adopté pour faire en sorte que les provinces demeurent compétentes en matière d'environnement et de chasse alors même que le droit de propriété et la préservation des sites et paysages sont en question.

Nous vous proposons donc de répondre au tribunal que la création d'entités naturelles sujets de droit relève de la compétence de la Nouvelle-Calédonie.

Cette réponse nous apparaît suffisante, les autres interrogations du tribunal sur la procédure civile, la procédure administrative contentieuse, le droit pénal et la procédure pénale, qui ne sauraient en tout état de cause faire obstacle à la création d'une catégorie juridique dans le code civil néo-calédonien, étant selon nous, à ce stade, sans objet.

Tel est le sens de nos conclusions. ■

¹⁹ Même avis.

²⁰ Sur le sujet, v., par exemple, A.-M. Sohm-Bourgeois, *La personification de l'animal : une tentation à repousser*, Dalloz 1990 p. 33 et J.-P. Marguénaud, *La personnalité juridique des animaux*, Dalloz 1998 p. 205 ou G. Lardeux, «Humanité, personnalité, animalité», *RTD civ.* 2021 p. 573 et J.-P. Marguénaud, «L'animal sujet de droit ou la modernité d'une vieille idée de René Demogue», *RTD Civ.* 2021 p. 591.

²¹ Loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

²² V. article 515-14.

²³ L'article 528 du code civil applicable à la Nouvelle-Calédonie, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération du 29 juin 2023 relative au code de l'environnement de la province des îles Loyauté, disposait que «sont meubles par leur nature, les corps qui peuvent se transporter d'un lieu à un autre, soit qu'ils se meuvent par eux-mêmes, comme les animaux, soit qu'ils ne puissent changer de place que par l'effet d'une force étrangère, comme les choses inanimées».

Avis

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'État, 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'État, 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'État 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'État en matière de droit pénal, en ce qu'il définit des circonstances atténuantes dans certaines situations d'atteinte à l'environnement ?

[...]

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 de 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'État, 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'État, par un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours. Le Conseil d'État 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'État. »

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'État 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'État 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'État 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'État, 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'État 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'État 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'État en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial, ces compétences ont été transférées à compter du 1^{er} 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. À 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 person-

nalité 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.

[...] ■

Observations

Depuis la loi organique du 15 novembre 2013 actualisant la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, l'État a transféré à la Nouvelle-Calédonie la compétence normative en matière de droit civil, sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement²⁴.

Forte de sa compétence en matière d'environnement et en application du « principe unitaire de vie » consacré en 2016 dans son code de l'environnement²⁵ qui signifie que *« l'homme appartient à l'environnement naturel qui l'entoure et conçoit son identité dans les éléments de cet environnement naturel constitue le principe fondateur de la société kanak »*, la province calédonienne des îles Loyauté a attribué, par une délibération en date du 29 juin 2023, la qualité « d'entité naturelle sujet de droit » aux requins et aux tortues marines, ainsi *« qu'à tout élément vivant, écosystème, site ou monument naturel désigné par l'assemblée de la province »*²⁶.

L'adoption de cette réglementation a suscité la curiosité de nombreux juristes et acteurs de la protection juridique de l'environnement. En effet, elle introduit, et là réside la principale innovation, une catégorie inédite de sujets de droit, les entités naturelles juridiques.

Ce faisant, le Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a déféré cette délibération au tri-

bunal administratif qui, considérant que ce recours est fondé sur un moyen sérieux invoquant l'inexacte application de la répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces, a saisi pour avis le Conseil d'État, conformément à l'article 205 de la loi organique du 19 mars 1999.

Dans son recours, le représentant de l'État soutient que la délibération litigieuse emporte, en application de l'article 242-18 de ce code, 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. Il en déduit que ces droits impactent non seulement la préservation de l'environnement, mais aussi le droit civil, la procédure civile, la procédure pénale, la procédure administrative contentieuse et le droit pénal, et en tire la conclusion qu'ils sont de nature à remettre en cause la répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et ses provinces, telle que posée par la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Or, ainsi que n'ont pas manqué de le relever nos collègues Carine et Victor David²⁷ : *« L'affirmation d'une compétence des provinces souvent présentée comme exclusive en droit de l'environnement n'a pas de sens et repose sur une interprétation erronée de la loi organique du 19 mars 1999, qui trouve notamment sa source dans une méconnaissance du champ d'application du droit de l'environnement et de sa dimension transversale [droit de l'urbanisme, droit rural, droit des monuments historiques, droit minier, droit de l'amé-*

²⁴ S. Chaillé de Néré, *Le transfert à la Nouvelle-Calédonie de la compétence normative en droit civil et en droit commercial*, Colloque Univ. Nouvelle-Calédonie, 30 septembre 2011, M.-A. Frison-Roche, *Le transfert de la compétence normative d'édiction des lois et règlements en matière de droit civil*, de la métropole aux institutions propres de la Nouvelle-Calédonie, étude pour le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, 2012 et C. Bouix, 10 ans après la loi du pays du 20 janvier 2012 : où en est le droit civil calédonien ? Séminaire Univ. Nouvelle-Calédonie, 18 septembre 2023.

²⁵ Article 110-3.

²⁶ Articles 242-16 à 242-25.

²⁷ « La compétence de droit commun des provinces – Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale », *Rev. jur., politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, 2014.