

N° 492621

Haut-Commissaire de la Nouvelle Calédonie

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 7 mai 2024

Décision du 31 mai 2024

CONCLUSIONS

M. 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.

En 2016, lorsque la Province des Iles Loyauté a adopté son code de l'environnement (délibération n° 2016-13/API du 6 avril 2016), 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

dérogrations, notamment pour des motifs coutumiers, sont admises. En outre, certaines espèces font l'objet de dispositions particulières : de manière générale les 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 déférée par le Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie au tribunal administratif de Nouméa.

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 vivantes (article 242-18), 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-paroles, 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 marines (article 242-17), 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 mouvement¹, 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 restauration². Mentionnons également la loi néozélandaise 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 juridique³. Le même jour, la Cour suprême d'un Etat fédéré en Inde reconnaît aussi la personnalité juridique au Gange et à son affluent le Yamuna⁴. Par

¹ 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.

² 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-Deville, « L'environnement dans les constitutions étrangères », Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, 2014, n° 43.

³ 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.

la suite, en février 2021, la municipalité du Comté de Minganie au Québec reconnaissait la personnalité juridique et des droits de la rivière Magpie⁵. Et récemment, en 2022, le législateur espagnol⁶ a reconnu la personnalité juridique de la lagune de Mar Menor⁷.

Le Haut-Commissaire a déféré au tribunal les dispositions sur les entités naturelles sujets de droit issues de la délibération de l'assemblée de la Province des Iles 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 avis⁸.

Pour rappel, en Nouvelle-Calédonie, la compétence de droit commun est dévolue aux provinces, sous réserves des compétences attribuées à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie et aux communes (article 20 de la loi organique). Les provinces sont, en vertu de leur compétence de principe, compétente en matière d'environnement, tandis que la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de droit civil (loi du pays n° 2012-2 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, v. articles 21 et 26 de la loi organique) et de procédure civile (article 22 de la loi organique) et l'Etat est compétent pour le droit pénal, la procédure pénale et la procédure administrative contentieuse (article 21).

Ainsi qu'il ressort de votre jurisprudence, pour déterminer l'autorité compétente pour réglementer un domaine, il faut commencer par regarder la finalité poursuivie (7 décembre 2015, Association Ensemble pour la planète et autres, n° 393473, 393497, Rec. T. pp. 768-771). Par ex., 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 publique (même avis).

En outre, il convient de vérifier que les mesures prises, poursuivant une finalité de la compétence de l'autorité qui les a édictées, ne porte pas atteinte aux compétences des autres autorités (18 juillet 2022, Assemblée de la Province des Iles Loyauté, n°462438). Dans cet avis, vous avez par ex. retenu que les provinces de Nouvelle-Calédonie sont compétentes pour

⁴ 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.

⁵ v. S. Starvidis, « Municipal Level Reconciliation : Natural Land Features as Legal Persons », Canadian Law Review, juin 2023.

⁶ 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.

⁷ Pour deux décisions de justice, en Inde, concernant les animaux, v. O. Le Bot, *Introduction au droit de l'animal*, 2ème édition, Independently published, Paris, 2023, p. 202.

⁸ 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'Etat », AJDA 2024 p. 809.

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'Etat.

Enfin (même avis), 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 ex. 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.

En l'espèce, il ne fait pas de doutes que la province des Iles 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 montre 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 droit⁹.

En l'espèce, l'assemblée de la Province des Iles 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.

⁹ Sur le sujet, v. par ex. A.-M. Sohm-Bourgeois, « La personnification 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.

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 biens (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), c'est le code civil qui a été modifié, v. article 515-14.

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 civil¹⁰.

A 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 néocalédonien.

La province des Iles 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

¹⁰ 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 ».

sauraient en tout état de cause faire obstacle à la création d'une catégorie juridique dans le code civil néocalédonien, étant selon nous, à ce stade, sans objet.

Tel est le sens de nos conclusions.