

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1800092

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Association Union Fédérale des Consommateurs –
Que Choisir – Nouvelle-Calédonie (UFC NC)

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Gueguein
Rapporteur

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

M. Schnoering
Rapporteur public

Audience du 28 juin 2018
Lecture du 13 juillet 2018

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 28 mars 2018 et un mémoire complémentaire enregistré le 13 juin 2018, l'association Association Union Fédérale des Consommateurs – Que Choisir – Nouvelle-Calédonie (UFC NC) demande au Tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 2018-299/GNC du 26 janvier 2018 relatif à l'agrément de substances actives et à l'homologation de produits phytopharmaceutiques à usage agricole ;

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 :

- elle a pour objet la défense des intérêts individuels et collectifs des consommateurs et usagers notamment en matière de santé et d'environnement ; ainsi que le relèvent les études de la DAVAR, les consommateurs de fruits, de légumes et d'eau sont notamment exposés aux résidus de pesticides dans leur alimentation ; elle justifie d'un intérêt à agir suffisant et reste à la disposition du tribunal pour la production de tout document justifiant de la qualité de son président pour la représenter ;

- l'agrément des substances actives est entaché de vices de procédure ; un des membres du comité consultatif des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin », Mme X., représentante du président de l'assemblée de la province des Îles Loyauté, ne pouvait siéger avant la publication de l'arrêté du 12 décembre 2017 la désignant ;

- l'avis des membres du comité consultatif pour la poursuite d'une procédure d'agrément par équivalence doit être motivé ; seuls deux avis motivés ont été émis ; les avis des autres membres sont donc irréguliers ;

- le service instructeur a commis une erreur de droit en poursuivant la procédure d'homologation par équivalence en l'absence d'avis motivé en ce sens ; il ne pouvait interpréter le silence comme valant validation de la procédure ;

- des substances actives ont été agréées alors que les demandes d'agrément étaient incomplètes ou inexistantes ; les dossiers de demande d'agrément du diflufenican et du diquat étaient incomplets dans la mesure où ils ne comportaient aucune justification alors que ces substances sont candidates à la substitution ; le firpronil n'a fait l'objet d'aucune demande ; le dossier de demande d'agrément de la metribuzine omet d'indiquer que cette substance est candidate à la substitution en Union Européenne ; la demande d'agrément du prochloraz comporte la même omission ;

- le iodofenuron a été agréé pour une période supérieure au maximum prévu de 15 années ;

- l'arrêté porte agrément de substances actives présentant un risque non évalué pour la santé humaine ; le firpronil, le diquat, la metribuzine et le prochloraz ont été signalés par une étude de l'institution TEDX comme des perturbateurs endocriniens ; cette information n'a pas été communiquée aux membres du comité ; cela a faussé leur avis ; l'agrément de ces substances est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

- 5 des substances agréées, le firpronil (qui remplit la 1ère condition fixée par la réglementation communautaire pour être candidate à la substitution), le diflufenican, le diquat, la metribuzine et le prochloraz, qui satisfont à la deuxième condition (à savoir être persistants et toxiques) peuvent être regardées comme candidates à la substitution en Union européenne ; le Fipronil n'a fait l'objet d'aucune demande et donc cette information n'a jamais été fournie ; aucune discussion n'a eu lieu devant le comité sur l'opportunité de procéder à l'agrément du diflufenican et du diquat sur ce point ; les dossiers ont été corrigés sur ce point par les services instructeurs ; pour la metribuzine et le prochloraz, cette information n'a pas été portée à la connaissance du comité ; l'absence d'information complète du comité a modifié le sens de l'avis favorable à la poursuite d'une procédure d'agrément par équivalence ; la décision d'agrément est entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 mai 2018, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête et demande, à titre subsidiaire, qu'une éventuelle annulation soit restreinte au(x) produit(s) ou substance(s) concernés.

Il soutient que :

- l'association ne justifie pas d'un intérêt à agir suffisant ; son objet visant la défense des consommateurs, elle ne présente pas un intérêt direct pour demander l'annulation d'un arrêté ayant pour objet de réglementer les produits susceptibles d'être importés pour les professionnels ;

- l'association ne justifie pas de la qualité de sa présidente à intenter la présente action ;

- les moyens ne sont pas fondés ;

- une éventuelle annulation devrait être restreinte au(x) produit(s) ou substance(s) concernés ; compte tenu des importations déjà réalisées par les opérateurs, il conviendrait également qu'une telle annulation ne prenne effet qu'à la date de notification du présent jugement.

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 Nouvelle-Calédonie ;
- l'arrêté n° 2017-1041/GNC du 16 mai 2017 relatif au comité consultatif des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin » ;
- l'arrêté n° 2017-1045/GNC du 16 mai 2017 fixant les listes de pays de référence pour les produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin » ;
- l'arrêté n° 2017-1049/GNC du 16 mai 2017 fixant la liste des substances actives considérées comme des substances de base ;
- l'arrêté n° 2017-1051/GNC du 16 mai 2017 relatif à la composition, au dépôt et à l'instruction des demandes d'agrément des substances actives, d'homologation et d'extension d'usage des produits phytopharmaceutiques à usage agricole ;
- l'arrêté n° 2017-1053/GNC du 16 mai 2017 fixant la liste des substances actives approuvées par la Commission européenne et la liste des substances candidates à la substitution ;
- 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 16 novembre 2017 :

- le rapport de M. Gueguein, premier conseiller,
- les conclusions de M. Schnoering, rapporteur public,
- et les observations de Mme Kerjouan, représentante de l'association UFC NC.

Une note en délibéré présentée par UFC NC a été enregistrée le 29 juin 2018.

Considérant ce qui suit :

1. L'association Association Union Fédérale des Consommateurs – Que Choisir – Nouvelle-Calédonie (UFC NC) demande au Tribunal d'annuler l'arrêté n° 2018-299/GNC du 18 janvier 2018 relatif à l'agrément de substances actives et à l'homologation de produits phytopharmaceutiques à usage agricole par équivalence.

Sur les fins de non-recevoir :

2. La Nouvelle-Calédonie soutient que l'association requérante ne justifie pas de la qualité de sa présidente pour introduire la présente action.

3. Il ressort des pièces du dossier que le conseil d'administration a, par délibération du 19 février 2018, pris la décision d'intenter le présent recours, lequel est signé de la présidente de l'association. Ainsi, nonobstant l'incertitude pesant sur l'autorité ayant compétence pour décider d'un tel recours compte tenu de la rédaction des statuts qui prévoient que le conseil d'administration est investi du pouvoir d'agir en justice et que le président de l'association a également le pouvoir de décider de toute action en justice, il demeure que les deux autorités ci-dessus mentionnées ont décidé d'introduire le présent recours. La fin de non-recevoir tirée du défaut de qualité de la signataire du recours doit être écartée.

4. Elle soutient également que cette association ne justifie pas d'un intérêt suffisant pour contester la légalité de l'arrêté en litige dès lors que l'arrêté n'autorise la commercialisation des produits concernées qu'à destination des professionnels autorisés, ce qui exclut, de facto, les consommateurs défendus par l'association requérante.

5. L'association requérante soutient qu'en tant qu'association ayant pour objet la défense des intérêts individuels et collectifs des consommateurs notamment en matière de santé et d'environnement elle justifie d'un intérêt à agir suffisant dès lors qu'il est communément admis, études menées par la Nouvelle-Calédonie à l'appui, que des résidus des produits phytosanitaires utilisés dans l'agriculture se retrouvent tant dans l'alimentation que dans l'eau potable.

6. Il ressort des pièces du dossier et notamment de l'arrêté n° 2017-1041 du 16 mai 2017, que la Nouvelle-Calédonie a estimé nécessaire de nommer le président d'une association déclarée ayant pour objet la défense ou la protection de l'intérêt des consommateurs au sein des membres du comité consultatif sur les substances et produits phytosanitaires à usage agricole. L'arrêté n° 2017-1041/GNC du 16 mai 2017 susvisé prévoit que le président d'une association déclarée ayant pour objet la protection de l'environnement désignée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ou son représentant siège au sein du comité consultatif sur les substances et produits phytosanitaires à usage agricole et à usage « jardin ». Un arrêté n° 2017-1043/GNC du 16 mai 2017 a désigné l'association requérante comme membre du comité consultatif, en sa qualité d'association déclarée ayant pour objet la protection des consommateurs. La Nouvelle-Calédonie n'est donc pas fondée à soutenir que cette association, qu'elle a choisi d'associer au sein des instances consultatives se prononçant dans la cadre de la procédure d'agrément de substances actives ou d'homologation de produits phytosanitaires, ne présente pas d'intérêt à agir pour contester lesdites décisions.

Sur le fond :

7. Premièrement, l'association UFC NC soutient que la procédure est entachée d'un vice de procédure dès lors que Mme X., représentante du président de l'assemblée de la province des Iles Loyauté a siégé préalablement à sa désignation officielle par un arrêté du 12 décembre 2017.

8. La Nouvelle-Calédonie ne peut utilement soutenir que Mme X. pouvait légitimement représenter la province des Iles Loyauté sur le seul fondement d'un courrier en date du 26 juin 2017 par lequel le directeur de l'économie intégrée de la province des Iles Loyauté a proposé au président de l'assemblée de cette province le nom de Mme X. pour le représenter au sein du comité consultatif produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin ». La composition de ce comité était donc irrégulière.

9. Toutefois, la Nouvelle-Calédonie est fondée à soutenir que ce vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable 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 la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. Compte tenu du fait que l'absence de Mme X. n'aurait eu aucune incidence sur l'existence du quorum ou sur le sens de l'avis, ce vice n'est pas de nature à entacher la légalité de la décision contestée.

10. Aux termes de l'article Lp. 252-3 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie : « *Le comité consultatif des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin » est notamment chargé d'émettre un avis sur les demandes d'agrément, de réévaluation ou de retrait d'agrément d'une substance active, d'homologation, d'extension d'usage, de retrait d'homologation ou d'autorisation d'expérimentation des produits phytopharmaceutiques à usage agricole. / ... La composition du comité consultatif est représentative des intérêts publics en matière de santé publique, de travail et d'emploi, d'agriculture, de recherche, ainsi que de protection de l'environnement et des consommateurs. / La composition et les modalités de fonctionnement du comité consultatif sont définies par délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie* ». Aux termes de l'article Lp. 252-4 de ce code : « *Toute substance active entrant dans la composition d'un produit phytopharmaceutique à usage agricole, d'un produit phytopharmaceutique à usage « jardin » ou de semences traitées, doit être agréée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. / Une substance active ne peut être agréée que si, dans la limite des connaissances scientifiques actuellement disponibles, celle-ci est appropriée à l'usage prévu et, qu'utilisée conformément aux prescriptions d'utilisation, elle n'a aucun effet nocif sur la santé humaine ou animale ni aucun effet inacceptable sur l'environnement. / Les modalités et la durée d'agrément des substances actives sont définies par délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie* ». Aux termes de l'article Lp. 252-7 de ce code : « *La décision d'agrément d'une substance active peut être assortie de conditions restrictives concernant l'importation, la détention, la mise sur le marché ou l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à usage agricole ou à usage « jardin » contenant cette substance* ».

11. Aux termes de l'article 6 de l'arrêté n° 2017-1041 du 16 mai 2017 : « *L'avis du comité consultatif est pris à la majorité des membres présents ou consultés par écrit, en application de l'article 8. En cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante. / L'avis du comité prend en compte : – les pièces fournies dans les dossiers de demande prévus par le code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie ; – les exigences et conditions mentionnées par le code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie ; – l'intérêt économique et les contraintes phytosanitaires propres à la production agricole en Nouvelle-Calédonie. / L'avis du comité consultatif peut être : – favorable, éventuellement assorti de recommandations relatives à des conditions restrictives, – réservé, – défavorable* ». Aux termes de l'article 7 de cet arrêté : « *Lorsque le comité consultatif est informé du dépôt d'une demande d'agrément d'une substance active ou d'homologation d'un PPUA par équivalence, il peut s'opposer à l'instruction par équivalence, à la demande de la majorité de ses quatorze membres. L'avis motivé des membres du comité doit être transmis au service instructeur dans un délai de quinze jours* ». Aux termes de l'article 8 de cet arrêté : « *Le comité peut délibérer par voie de consultation écrite, sur décision de son président. La consultation écrite est organisée par le secrétariat du comité. Le secrétariat recueille, par tout moyen écrit et dans un délai fixé par le président du comité, mais qui ne peut être inférieur à quinze jours, les observations et avis des membres du comité. / Pour qu'elle puisse être prise en compte, la consultation doit permettre d'obtenir les avis d'au moins sept membres du comité. Le secrétariat informe, dans les meilleurs délais, les membres du comité de l'avis résultant de cette consultation. / L'avis rendu par voie de consultation écrite est annexé au relevé de conclusions de la réunion suivante. Mention y est faite du nom des membres ayant émis un avis et des membres n'ayant pas pris part à la consultation* ».

12. Deuxièmement, l'association soutient que si l'avis de tous les membres du comité consultatif doit être motivé dans le cadre de l'examen de demande d'agrément ou d'homologation par équivalence, il doit en être de même dans le cadre d'une consultation du

même comité en exécution des dispositions précitées de l'article 8 de l'arrêté n° 2017-1041 du 16 mai 2017.

13. Il résulte des dispositions précitées combinées de l'arrêté du 16 mai 2017 que le comité consultatif doit rendre un avis favorable, éventuellement assorti de recommandations relatives à des conditions restrictives, réservé ou défavorable en prenant en compte les pièces fournies dans les dossiers de demande, les exigences et conditions mentionnées par le code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie et l'intérêt économique et les contraintes phytosanitaires propres à la production agricole en Nouvelle-Calédonie.

14. Ainsi que le soutient l'administration, seul l'avis du comité consultatif doit être motivé. Ce n'est que dans l'hypothèse d'une consultation écrite des membres du comité qu'il appartiendra à chaque membre de justifier de sa position afin que les services chargés du secrétariat puissent procéder à la rédaction d'un avis permettant d'éclairer le gouvernement sur les motifs ayant conduit à l'adoption de l'avis adopté. Le moyen doit donc être rejeté.

15. Troisièmement, l'association UFC NC soutient que des substances actives ont été agréées alors que les demandes d'agrément étaient incomplètes ou inexistantes.

16. Elle est fondée à soutenir que les dossiers de demande d'agrément du diflufenican et du diquat étaient incomplets dans la mesure où ils ne comportaient aucune justification sur le fait que ces substances figurent sur la liste des substances actives candidates à la substitution. Toutefois, ainsi que le soutient la Nouvelle-Calédonie, ce point a été évoqué au cours de la réunion par l'association requérante. Les membres du comité ont donc été informés de ce fait et l'avis rendu est donc éclairé sur ce point.

17. Quatrièmement, l'association UFC NC soutient que le firpronil n'a fait l'objet d'aucune demande. Toutefois il ressort des pièces du dossier que si le dossier de demande n'a pu être retrouvé, le traitement de la demande d'agrément de cette substance active a été traité en cours de séance lors de l'examen des demandes d'agrément présentées par le GIE d'approvisionnement agricole pour le produit Amulet Cue Lure. Le moyen manque en fait.

18. Cinquièmement, l'association UFC NC soutient également que les dossiers de demande d'agrément de la metribuzine et du prochloraz omettent d'indiquer que cette substance est candidate à la substitution en Union Européenne. La Nouvelle-Calédonie soutient que ce vice est purgé dès lors que le comité consultatif a rendu son avis en étant informé de ce point. Il résulte de l'instruction et notamment du procès-verbal de la réunion du comité consultatif que ses membres ont effectivement été informés de ce point. L'avis rendu doit donc être regardé comme ayant été éclairé sur ce point. Le moyen doit être rejeté.

19. Sixièmement, l'association UFC NC soutient que l'arrêté en litige porte agrément du iodosulfuron pour une période supérieure au maximum prévu de 15 années. Toutefois, compte tenu de la date de publication de l'arrêté en litige, cette substance active a été agréée pour une période inférieure à quinze ans, conformément aux dispositions de l'article R. 252-4 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie.

20. Septièmement, l'association UFC NC soutient que l'arrêté porte agrément de substances actives présentant un risque non évalué pour la santé humaine. En effet, le firpronil, le diquat, la metribuzine et le prochloraz ont été signalés par une étude de l'institution TEDX comme des perturbateurs endocriniens et que l'absence de communication de cette information a

faussé l'avis du comité consultatif et l'association UFC NC soutient que l'agrément de ces substances est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

21. La Nouvelle-Calédonie est toutefois fondée à soutenir que si l'étude de l'institut TEDX fait état de la nature de perturbateur endocrinien des substances précitées, il demeure que cette étude est insuffisamment précise sur la teneur et la réalité du danger et que l'ANSES et l'Union Européenne ont maintenu l'agrément de ces substances. Compte tenu de l'absence de caractère déterminant de l'étude de l'institut TEDX, il n'y a pas lieu d'estimer que l'avis des membres du comité consultatif a été influencé par l'omission de cette information. Il n'y a pas non plus lieu de regarder l'arrêté comme étant entaché d'erreur manifeste d'appréciation sur ce point.

22. Huitièmement, l'association requérante soutient que cinq des substances agréées, le firpronil, le diflufenican, le diquat, la metribuzine et le prochloraz ont été classées candidates à la substitution en raison de leur dangerosité. Contrairement à ce que soutient cette association, cette situation a été prise en compte et a donné lieu à un avis favorable pour toutes ces substances actives.

23. Il résulte des travaux du comité que le firpronil a été agréé pour pouvoir homologuer le produit phytopharmaceutique 'Amulet Cue Lure' qui est utilisé uniquement dans des pièges à mouches du fruit sans contact avec ledit fruit en alternative à des produits épandus et donc susceptibles d'avoir des effets plus indésirables sur la santé humaine et animale et l'environnement. Dans ces conditions, l'agrément de cette substance active n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation. Si l'association requérante est fondée à soutenir que l'agrément de la substance active est déconnectée de l'homologation du produit phytopharmaceutique précité, elle n'est pas fondée à soutenir que cet agrément permettra automatiquement l'homologation de produits phytopharmaceutiques non conditionnés sous la forme de pièce. Une telle homologation devra faire l'objet d'une décision expresse en ce sens.

24. Le Diquat a été agréé jusqu'au 31 décembre 2018 en l'absence d'alternative chimique en Nouvelle-Calédonie et dans l'attente de test des techniques mécaniques alternatives. Dans ces conditions, et compte tenu de sa durée, cet agrément n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

25. Le Diflufenican a été agréé jusqu'au 30 juin 2019 malgré son classement de candidat à substitution du fait qu'il n'apparaissait pas dans le classement du Pesticide Action Network (PAN) Bad Actor Pesticides et était toujours agréé en Union Européenne. Son agrément a notamment pour objet de permettre l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique servant d'herbicide sélectif en pépinière. Dans ces conditions, cet agrément n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

26. La métribuzine a été agréée jusqu'au 31 janvier 2019 malgré son classement de candidate à la substitution et son inscription au PAN Bad Actor Pesticide, motifs ayant conduit deux associations à se prononcer contre l'agrément et la Direction des affaires sanitaires et sociales de Nouvelle-Calédonie à émettre un avis réservé. Toutefois, l'agrément a été accordé au motif que cette molécule bénéficie toujours d'un agrément en Union européenne et est la seule utilisée en Nouvelle-Calédonie pour la culture des carottes. Dans ces conditions l'agrément n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

27. Enfin, le prochloraz a été agréé jusqu'au 30 juin 2022. Cette substance est agréée en Union européenne, ne figure pas au classement PAN Bad Actor pesticide et est le seul agent

permettant la culture de champignon sur substrat. Dans ces conditions, cet agrément n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

28. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de l'association UFC NC doit être rejetée.

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

19. 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'association requérante demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association UFC NC est rejetée.