

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1400178

Association Ensemble
pour la planète (EPLP)

M. Gueguein
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 12 mars 2015
Lecture du 2 avril 2015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la requête, enregistrée le 6 mai 2014, présentée pour l'association Ensemble pour la planète (EPLP), dont l'adresse postale du siège est (...), par Me Charlier ; l'association Ensemble pour la planète (EPLP) demande au tribunal :

- d'annuler la décision implicite par laquelle le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a refusé de faire droit à sa demande tendant à l'interdiction de commercialisation des poissons pélagiques contaminés par le mercure au-delà du seuil sanitaire européen de 1 milligramme par kilogramme de chair de poisson ;

- d'enjoindre au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'interdire la commercialisation des poissons pélagiques contaminés par le mercure au-delà du seuil sanitaire européen de 1 milligramme par kilogramme de chair de poisson ;

- de mettre à la charge du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie une somme de 200 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- son action est recevable eu égard à son intérêt à agir, à la qualité à agir de sa présidente et du délai de recours ;

- la décision en litige méconnaît le principe de précaution et de prévention en matière de sécurité alimentaire ; elle méconnaît les dispositions de l'article 11 de la charte sociale européenne et des articles 1^{er} et 5 de la charte de l'environnement ;

- l'autorité administrative, même sans texte le prévoyant expressément, est tenue d'intervenir pour mettre en garde contre les produits dont la consommation présente un risque grave pour la santé publique ; les dispositions de l'article L. 1411-1 du code de la santé publique,

inapplicable en Nouvelle-Calédonie, prévoit l'obligation d'adopter une réglementation de nature à prévenir les troubles à l'ordre public résultant de risques sanitaires ;

- au titre de l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie est compétent en matière d'hygiène publique et de santé ; il est donc compétent pour toute réglementation de nature à prévenir les troubles à l'ordre public résultant d'un risque sanitaire ;

- sur l'existence d'un risque sanitaire :

- les risques sanitaires présentés par l'intoxication alimentaire au mercure sont reconnus au niveau mondial par l'OMS et l'Union Européenne ; cette dernière interdit l'importation de poissons présentant un taux de mercure supérieur à 1 mg /Kg de chair de poisson ; l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis ont adopté une politique de prévention liée à ce risque d'intoxication alimentaire ;

- l'existence de ce risque est connue des autorités calédoniennes ; l'AFSA a informé de la nécessité d'enquêter dans les DOM dans un avis 2006-SA-0003 ; la direction des affaires sanitaires et sociales a procédé à une enquête auprès des femmes enceintes et a constaté qu'une sur trois présentait un taux d'imprégnation capillaire supérieure à la norme ; les enquêtes de la DASS ont constaté une grande présence de mercure dans les poissons pélagiques vendus en Nouvelle-Calédonie en 2005, 2007 et 2011 ; la DAVAR et la DASS ont élaboré une recommandation commune tendant à limiter la consommation de ces poissons chez les consommateurs à risque (femmes enceintes et enfants) et les autres consommateurs ; certaines espèces, comme le marlin, présentent des taux de contamination au mercure supérieur à 18 mg/Kg ; la teneur en mercure de la chair des marlins, espadons et requins makos aurait dû conduire le gouvernement à en interdire la consommation au moins pour les individus les plus contaminés ;

- la politique du gouvernement de limiter son action à des recommandations de consommation est insuffisante ; en dehors des thons, la Nouvelle-Calédonie ne peut plus exporter de poissons pélagiques vers l'Union Européenne en raison des taux de présence de mercure depuis 2007 ; l'abstention du gouvernement est très nettement contraire aux principes fondamentaux de la Charte des droits sociaux européenne et de la Charte de l'environnement ; le risque sanitaire est d'autant plus important compte tenu des habitudes alimentaires sur le territoire ;

- une mesure d'interdiction de commercialisation des poissons présentant un taux de mercure supérieur à 1 mg/Kg serait proportionnée à l'objectif de protection de la santé des consommateurs ;

- en refusant de prendre la décision litigieuse, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a commis une erreur d'appréciation ;

Vu la mise en demeure adressée le 8 août 2014 au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en application de l'article R. 612-2 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 6 octobre 2014, présenté par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que :

- dans un jugement du 10 octobre 2013, le tribunal administratif de céans a déjà rejeté une action de cette même association motif pris de l'absence de preuve de risque grave pour la santé du consommateur calédonien ;

- sur la faible exposition des consommateurs au mercure ;

- sur 360 prélèvements, la DAVAR n'a rencontré qu'un seul spécimen présentant un taux de mercure de 18 mg/Kg ; depuis 2005, 94,72 % des prélèvements sont conformes à la réglementation de l'Union Européenne ; les seuils communautaires sont appliqués en Nouvelle-Calédonie dans le cadre des plans de contrôle et de surveillance ; il n'existe donc pas de risque grave en Nouvelle-Calédonie ;

- l'enquête DAVAR/DASS sur les femmes enceintes a révélé un taux moyen de 0.77 µg/g de cheveux alors que l'OMS a fixé à 2 µg/g le seuil d'alerte ; seuls 5 % présentaient un taux supérieur à 2,5 µg/g mais aucune n'était au-dessus de 14 µg/g, seuil à compter duquel les effets cliniques mesurables sont constatés sur le fœtus ;

- la suspension de l'autorisation d'exportation vers l'Union Européenne est motivée notamment du fait du système en vigueur relatif aux contrôles officiels et à la certification sanitaire pour l'exportation qui n'est pas conforme aux normes prévues par la décision 2002/855/EC ; seules les recommandations de la commission européenne sur la surveillance de tous les contaminants, dont le mercure, prévus par le règlement 1881/2006 font références au mercure ;

- sur l'absence de mesure visant à protéger le consommateur ;

- la méconnaissance des dispositions de l'article L. 1411-1 du code de la santé publique est inopérante ;

- le gouvernement n'est pas resté inactif ; plusieurs plans de contrôle et de surveillance ont été mis en place pour évaluer l'existence du risque ; la pression des contrôles est plus de 25 fois supérieures à celle existant sur le territoire européen de la France, soit un prélèvement pour 73 tonnes au lieu d'un pour 1961 tonnes ;

- en conséquence du risque des préconisations de consommation ont été formulées et diffusées par voie informatiques ; ces informations ont bien été relayées par la presse ; ces recommandations sont identiques à celles de l'AFSA ;

- l'enquête DAVAR/DASS sur les taux de contaminations des femmes enceintes a été mise en ligne ;

- l'action du gouvernement sur ce sujet ne peut être regardée comme insuffisante ; l'absence d'information sur la taille des portions recommandées n'est pas réaliste ; aucune autorité ne procède à une telle définition ;

- sur le principe de précaution :

- 95 % des prélèvements sont conformes aux normes communautaires ; la population de Nouvelle-Calédonie apparaît comme faiblement contaminées ; par conséquent la seule mise en œuvre de mesure d'information paraît amplement suffisante ;

- une interdiction de commercialisation n'aurait pas d'effet plus important et n'a jamais été adoptée car il s'agit d'une mesure disproportionnée ; par exemple, dans le département de La Réunion, 15 % des prélèvements dépassaient le seuil et l'AFSA n'a fait qu'une recommandation ;

- l'interdiction n'aurait pas un impact important en raison de l'impossibilité de procéder aux 141 423 contrôles nécessaires à un contrôle exhaustif ;

- l'étude CALIPSO menée par le ministère de l'agriculture et l'AFSSA a démontré le bien fondé des recommandations ;

- le seuil communautaire sert bien de référence en Nouvelle-Calédonie ;

- les recommandations sont les mêmes qu'en France métropolitaine ;

- sur la demande d'injonction :

- le présent tribunal ne pourrait faire droit à ces conclusions en enjoignant d'édicter une mesure d'interdiction ; s'agissant d'une compétence discrétionnaire, il n'appartiendrait pas au tribunal de déterminer le contenu de la décision à intervenir ; au surplus une telle interdiction relèverait d'une loi de pays ;

Vu l'ordonnance en date du 24 novembre 2014 fixant la clôture d'instruction au 29 décembre 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 8 décembre 2014, présenté pour l'association Ensemble pour la planète qui conclut aux mêmes fins ;

Elle soutient que :

- sur l'exposition des consommateurs à un risque ;
- la mission de l'UE qui s'est déroulée entre les 16 et 23 mars 2007 a constaté que 11 spécimens sur 60 dépassaient le seuil et que malgré cela aucune mesure particulière n'avait été prise pour garantir la teneur en mercure des poissons exportés vers l'UE ; les exportations ont été suspendues sauf pour le thon ; ce risque existe toujours ;
- les prélèvements opérés par la Nouvelle-Calédonie démontre la forte exposition des consommateurs de poissons autres que le thon ; pour les espèces et sous espèces que sont le marlin, le marlin noir, le marlin bleu, l'espadon et le requin mako, 56 % des prélèvements sont supérieurs au taux communautaire entre 2005 et 2011 avec un taux moyen à 2,5 mg/Kg de chair ; depuis 2011, les prélèvements sont effectués uniquement sur le thon pour justifier de la sécurité de la filière à l'exportation à destination de l'UE ; il n'y a plus d'estimation suffisante pour les autres espèces ;
- l'enquête DAVAR/DASS de 2011 est insuffisante car elle n'a pas concerné les pêcheurs et les personnes âgées qui sont des populations à risques ; cette enquête indique que la consommation de poissons pélagiques augmente les risques de dépasser les seuils ; le seuil moyen de 0,77 µg/g de cheveux constaté en Nouvelle-Calédonie est bien supérieur au taux moyen de 0,53 µg/g de cheveux constaté dans un rapport de l'INVS en mars 2011 ;
- selon le SIVAP, le thon peut être consommé mais pas les super prédateurs ;
- sur le bien-fondé de la mesure :
- la gestion du risque par le gouvernement est insuffisante ; il ne contrôle plus les poissons à risque alors qu'ils ne sont pas exclus du régime alimentaire local ;
- les recommandations ne sont pas affichées ; elles ne sont pas mentionnées sur l'étiquetage ;
- la mesure d'interdiction ne serait pas disproportionnée ; il ne s'agit pas d'une mesure générale et absolue puisqu'elle ne concernerait que les poissons à risques ;
- l'argument économique n'est pas opposable face à une question de santé publique ; de surcroît, ce prétendu surcoût n'est pas certain, il suffirait de redistribuer les contrôles existants sur les espèces et les sous-espèces présentant le plus de risques ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la charte sociale européenne révisée faite à Strasbourg le 3 mai 1996, publiée par le décret n° 2000-110 du 4 février 2000 ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu le règlement (CE) n° 1881/2006 du 19 décembre 2006 portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires ;

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 12 mars 2015 :

- le rapport de M. Gueguein ;

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

- et les observations de Me Charlier, avocat de l'association requérante, et de Melle Tchacko, représentant le gouvernement de Nouvelle-Calédonie ;

1. Considérant que par un courrier du 16 janvier 2014, l'association Ensemble pour la planète a demandé au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de prononcer l'interdiction de la commercialisation des poissons pélagiques contaminés par le mercure au-delà du seuil sanitaire européen ; qu'elle vient demander l'annulation de la décision ayant implicitement rejeté cette demande ;

2. Considérant que les stipulations de l'article 11 de la Charte sociale européenne susvisée ne produisent pas d'effets directs à l'égard des particuliers et ne peuvent être utilement invoquées à l'appui de conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » ; qu'aux termes de son article 5 : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* » ; qu'il résulte de ces dispositions que le principe de précaution s'impose à toute autorité publique dans ses domaines d'attribution et qu'il incombe à l'autorité administrative compétente de rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse de risques de dommages graves et irréversibles pour l'environnement ou d'atteintes à l'environnement susceptibles de nuire de manière grave à la santé, qui justifieraient, en dépit des incertitudes subsistant quant à leur réalité et à leur portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution ; qu'il appartient de surcroît à l'administration de faire usage de ses pouvoirs de police pour prévenir les risques sanitaires encourus par la population ;

4. Considérant que la dangerosité de la consommation excessive de certaines espèces de poissons pélagiques, notamment les prédateurs et les super prédateurs, en raison de la concentration de mercure dans leur chair est reconnue par l'Organisation mondiale de la santé, l'Union Européenne et les différentes autorités publiques françaises en charge de la santé ou de

la sécurité alimentaire ; qu'il n'est par ailleurs pas contesté que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a également pris en compte cette situation au titre de sa compétence en matière de santé, prévue par les dispositions de l'article 22-4° de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée, et a formulé, en août 2011, des recommandations quant à la consommation de ces poissons similaires à celles figurant dans un avis du 6 août 2006 de l'Agence française de sécurité alimentaire ;

5. Considérant que l'association requérante soutient que cette politique est insuffisante en ce que, au-delà d'une certaine imprécision des recommandations du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les recommandations émises sont partiellement inutiles en l'absence d'une interdiction de mise sur le marché des poissons présentant un taux de mercure supérieur à 1 milligramme par kilogramme de chair, seuil arrêté par le règlement communautaire du 19 décembre 2006 susvisé ;

6. Considérant que le gouvernement de Nouvelle-Calédonie n'est pas fondé à soutenir que ce danger est minime et suffisamment pris en compte par l'émission des recommandations précitées au regard de la seule étude épidémiologique effectuée en 2011 auprès d'un panel de trois cents parturientes alors même que cette étude conclut que la consommation de poissons pélagiques doit être regardée comme étant à l'origine de la présence d'un taux de contamination au mercure supérieur au seuil regardé comme admissible par l'Organisation mondiale de la santé chez 5 % des femmes ayant participé à l'étude et qu'aucune nouvelle étude n'a été diligentée postérieurement à la campagne de communication précitée auprès des populations présentant le plus de risques, à savoir les femmes enceintes et les enfants de moins de trente mois, nonobstant les inquiétudes exprimées en 2010 par la province Sud quant à l'augmentation régulière d'enfants atteints de troubles envahissants du développement ; que de plus la situation sanitaire ne fait pas l'objet d'un réel suivi sur ce point puisque les campagnes de prélèvements sont limitées aux seuls contrôles nécessaires pour que la Nouvelle-Calédonie puisse demeurer sur la liste des pays admis à exporter leur production de thons à destination de l'Union Européenne alors qu'il résulte des campagnes antérieures à 2008 que les espèces présentant le plus de risque à la consommation, avec un taux moyen de contamination au mercure supérieur à 1 milligramme par kilogramme de chair, soit le marlin, l'espadon et le requin mako, qui représentaient, en 2012, 4 % de la pêche déclarée en Nouvelle-Calédonie, sont librement commercialisées sur le marché calédonien mais interdites à l'exportation à destination de l'Union Européenne ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association requérante est fondée à soutenir que l'absence de restriction à la commercialisation des poissons pélagiques présentant un taux important de contamination au mercure, notamment parmi les espèces précitées, peut présenter un danger pour les consommateurs ;

8. Considérant que le gouvernement de Nouvelle-Calédonie n'est pas fondé à soutenir qu'une mesure d'interdiction ne saurait être regardée comme utile compte tenu de l'impossibilité de procéder à un contrôle exhaustif des poissons commercialisés ;

9. Considérant toutefois qu'aucun élément du dossier, en dehors du règlement européen du 19 décembre 2006, ne vient établir la nécessité d'arrêter à un milligramme par kilogramme de chair le seuil au-delà duquel la commercialisation des poissons pélagiques devraient être

interdite ; que par conséquent, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que la décision litigieuse serait intervenue en méconnaissance du principe de précaution, aurait méconnu les dispositions précitées des articles 1^{er} et 5 de la Charte de l'environnement ou serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation présentées par l'association Ensemble pour la planète doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte ;

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

11. Considérant que le gouvernement de Nouvelle-Calédonie n'étant pas la partie perdante, les conclusions présentées par l'association Ensemble pour la planète tendant à l'application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de l'association Ensemble pour la planète est rejetée.