

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 1300359,1400003

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Association Ensemble pour la planète
et Union fédérale des consommateurs – Que Choisir –
Nouvelle-Calédonie

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Legrand
Rapporteur

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 3 juillet 2014
Lecture du 24 juillet 2014

1°) Vu la requête, enregistrée le 14 novembre 2013, sous le n° 1300359, présentée par l'association Ensemble pour la planète (EPLP), dont l'adresse postale est BP 32008 à Nouméa (98897) ; l'association Ensemble pour la planète (EPLP) demande au tribunal :

- à titre principal, d'annuler l'arrêté n° 2013-2665/GNC du 25 septembre 2013 relatif à l'agrément de substances actives et à l'homologation de produits phytosanitaires à usage agricole en Nouvelle-Calédonie ;

- à titre subsidiaire, d'annuler cet arrêté :

o en tant qu'il homologue les produits phytosanitaires à usage agricole Affirm, Caiman wp, Garlon 2000, Sencoral sc, Starane 200, Sumi alpha, Supreme 20 sg, Topsin 70 wg, et, pour les usages indiqués, Baythroid, Karate zeon, Bion 50 wg, Success 4 ;

o et qu'il agrée les substances actives Bentazone, Dazomet, Flonicamide, Hexythiazox et Proquinazid et, en conséquence, qu'il homologue les produits phytosanitaires à usage agricole Basamais, Basamid granule, Teppeki, Nissorun, Talendo ;

- et de condamner la Nouvelle-Calédonie à lui verser la somme de 60 000 F CFP en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association EPLP soutient que :

- sa requête est recevable :

o elle a intérêt à agir, compte tenu de son objet statutaire et de son agrément au titre de la protection de l'environnement ;

o elle est régulièrement représentée par sa présidente dûment habilitée à cette fin par le conseil d'administration ;

- sa requête est fondée :

o l'arrêté ne respecte pas l'article 8 de la délibération n° 217 du 14 août 2012 dans la mesure où il homologue un certain nombre de produits phytosanitaires à vocation agricole sans que les substances actives ne soient elles-mêmes agréées ;

o l'arrêté ne respecte pas l'arrêté n° 2013-001/GNC du 3 janvier 2013 ni l'article 7 de la délibération n° 217 du 14 août 2012 dans la mesure où il agréé des substances actives dont certaines présentent des risques excessifs pour la santé humaine et l'environnement :

▪ concernant le bentazone : d'une part, le dossier de demande d'agrément de la substance ne comporte aucune mention sur ses risques pour les eaux souterraines, ce qui ne permet pas une information complète lors de la prise de décision d'agrément ; d'autre part, aucune teneur maximale en résidu de bentazone n'a été fixée pour les denrées alimentaires ;

▪ concernant le dazomet : d'une part, le dossier de demande d'agrément de la substance ne comporte pas de mention précise sur ses risques pour la santé, sinon dans des documents dispersés ou rédigés en anglais, et n'indique pas son caractère irritant ; d'autre part, l'arrêté ne comporte aucune prescription particulière relative à la protection des travailleurs ; enfin, aucune teneur maximale en résidu de dazomet n'a été fixée pour les denrées alimentaires ;

▪ concernant le flonicamide : d'une part, le dossier de demande d'agrément de la substance ne comporte pas de mention précise sur ses risques pour la santé, alors que des bases de référence indiquent un risque possible de toxicité pour le foie et le rein et de cancérogénicité ; d'autre part, l'arrêté ne comporte aucune prescription particulière relative à la protection des travailleurs ; enfin, aucune teneur maximale en résidu de flonicamide n'a été fixée pour les denrées alimentaires ;

▪ concernant l'hexythiazox : d'une part, le dossier de demande d'agrément de la substance ne comporte pas de mention précise sur ses risques pour la santé, alors que des bases de référence indiquent un risque possible de toxicité pour le foie et ses propriétés cancérogènes ; d'autre part, l'arrêté ne comporte aucune prescription particulière relative à la protection des travailleurs ; enfin, aucune teneur maximale en résidu d'hexythiazox n'a été fixée pour les denrées alimentaires ;

▪ concernant le proquinazid : d'une part, le dossier de demande d'agrément de la substance ne comporte pas de mention précise sur ses risques pour la santé, alors que des bases de référence indiquent un risque possible de toxicité pour le foie et la thyroïde et signalent des effets sur la reproduction ou le développement, ce qui ne permet pas une information complète lors de la prise de décision d'agrément ; d'autre part, l'arrêté ne comporte aucune prescription particulière relative à la protection des travailleurs ; enfin, aucune teneur maximale en résidu de proquinazid n'a été fixée pour les denrées alimentaires ;

Vu la mise en demeure adressée le 11 avril 2014 au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 13 mai 2014, présenté par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, qui conclut :

- à titre principal, au rejet de la requête ;
- à titre subsidiaire, à la modulation des effets dans le temps de la décision à intervenir ;

Le président du gouvernement soutient que :

- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la délibération n° 217 du 14 août 2012 n'est pas fondé ;

o l'annulation des articles 63 et 65 de la délibération du 14 août 2012 n'a eu aucun effet sur les substances actives autorisées au travers des homologations antérieurement délivrées ;

- dans la mesure où l'article 8 de cette délibération impose que les produits phytosanitaires à vocation agricole soient composés d'une substance active agréée, il en résulte que les substances actives contenues dans les produits phytosanitaires à vocation agricole homologués antérieurement sont agréées de facto jusqu'à la date d'expiration de l'homologation des produits ;

- bien que sous l'empire de l'ancienne réglementation, le gouvernement ne pouvait autoriser que des produits, il est certain qu'il a pris en compte la dangerosité de ses composants, et donc de la substance active, pour accorder l'homologation ;

- les substances actives agréées de facto qui arrivent à expiration dont, dès lors, l'objet d'une nouvelle procédure d'agrément, conformément aux dispositions de l'article 7 de la délibération du 14 août 2012 ;

- les produits phytosanitaires à vocation agricole dont l'homologation est contestée sont composés de substances actives contenues dans les produits phytosanitaires à vocation agricole homologués antérieurement et toujours en vigueur ;

o si le tribunal considère qu'il n'y a effectivement aucune substance active agréée en Nouvelle-Calédonie et annule l'arrêté pour ce motif, il devra moduler les effets de son annulation en les différant à deux ans :

- les arrêtés d'homologation délivrés antérieurement à la nouvelle réglementation deviendraient nécessairement caducs de même que les arrêtés d'homologation délivrés postérieurement à la délibération du 14 août 2012, conformément aux dispositions de l'article 27 de la délibération du 14 août 2012 ;

- seul un nombre très réduit de produits phytosanitaires à vocation agricole resterait autorisé en Nouvelle-Calédonie dans la mesure où le gouvernement n'a agréé depuis l'entrée en vigueur de la délibération du 14 août 2012 que 22 substances actives - contre 191 substances actives dans la liste initiale -, ce qui serait préjudiciable à l'ensemble des acteurs de la filière phytosanitaire ;

- la modulation de deux ans permettrait au gouvernement d'agréer chacune des substances actives répertoriée dans la liste initiale ;

- le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'arrêté n° 2013-001/GNC du 3 janvier 2013 et de l'article 7 de la délibération n° 217 du 14 août 2012 n'est pas fondé :

o les dossiers de demande d'agrément des substances actives comprennent des informations toxicologiques sur chaque matière active, précisément identifiées dans plusieurs documents, qui sont prises en compte lors de l'instruction des dossiers ;

o l'association n'avance aucun élément probant de nature à démontrer en quoi l'homologation des produits phytosanitaires à vocation agricole et l'agrément des substances actives les composant auraient dû faire l'objet de restrictions d'usage, alors qu'aucune disposition normative n'impose au gouvernement une telle obligation ;

o conformément à l'article 16 de la délibération du 14 août 2012, les précautions d'usage ne sont pas des indications devant obligatoirement figurer dans la liste des substances actives agréées et des produits phytosanitaires à vocation agricole homologués en Nouvelle-Calédonie - sachant que ces précautions sont indiquées dans les documents obligatoirement joints au formulaire de demande d'homologation ;

o l'article 7 de la délibération du 14 août 2012 n'obligeait pas la Nouvelle-Calédonie à examiner les teneurs maximales dans ou sur des denrées alimentaires lors de l'instruction des dossiers ;

Vu l'ordonnance en date du 15 mai 2014 fixant la clôture d'instruction au 17 juin 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 10 juin 2014, présenté par l'association EPLP qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens et soutient, en outre, que :

- l'arrêté ne respecte pas les dispositions de l'article 8 de la délibération n° 217 du 14 août 2012, dans la mesure où un produit phytosanitaire à vocation agricole ne peut être nouvellement homologué si la ou les substances actives le composant n'ont pas été préalablement agréées ;

- la demande de modulation des effets d'une éventuelle annulation contentieuse ne saurait prospérer dans la mesure où le gouvernement ne peut tirer avantage de sa propre turpitude alors qu'il est resté sourd aux propositions et alertes de l'association ;

- l'arrêté ne respecte pas les prescriptions relatives à la constitution des dossiers de demande contenues dans l'arrêté n° 2013-001/GNC du 3 janvier 2013 ;

- aucune valeur de référence n'est indiquée sur les fiches toxicologiques qui ne peuvent être appréhendées par des non spécialistes ;

- concernant le proquinazid et le flonicamide, les fiches toxicologiques ne permettent pas d'attirer l'attention des membres des comités appelés à se prononcer, ni d'évaluer le risque sanitaire et environnemental ; elles ne comportent aucune prescription particulière concernant l'utilisation du proquinazid pour les travailleurs et les effets cancérogènes du flonicamide ;

- dès lors qu'un agrément de substance active peut être accordé sous conditions, l'absence de mention particulière d'usage concernant les risques importants pour la santé des travailleurs constitue une erreur manifeste d'appréciation ;

- aucune teneur maximale de résidu n'est fixée, alors que c'est obligatoire si des résidus significatifs peuvent être déterminés ;

- l'arrêté ne respecte pas le droit à l'information des membres du gouvernement et est entaché d'erreur manifeste d'appréciation :

- le compte-rendu du comité d'instruction et les avis de ses membres ne sont pas joints ; les motivations des avis des membres n'apparaissent pas à la lecture du rapport au gouvernement ;

- aucun rapport de consultation publique n'est joint, ni n'a même été réalisé par le service instructeur ; le rapport au gouvernement est daté avant la fin de la consultation publique ;

- l'arrêté ne respecte ni l'article 71 de la délibération du 14 août 2012 ni l'article 7 de la Charte de l'environnement : aucun rapport n'a été dressé sur le résultat de la consultation du public ;

- l'arrêté est pris sur le fondement de la délibération du 14 août 2012 qui est entachée d'illégalité ;

- la délibération ne respecte pas les articles 74 et 76 de la loi organique du 19 mars 1999 : il n'apparaît pas que le président du Congrès, qui ne peut utilement se prévaloir de l'urgence à réglementer la matière, ait adressé huit jours avant la séance un rapport accompagné de toutes les pièces utiles, sans qu'il ne puisse utilement se prévaloir de l'urgence à réglementer la matière ; la procédure d'urgence provoquée par le gouvernement et le Congrès n'est pas justifiée et sa mise en œuvre a été préjudiciable à l'information des conseillers ;

- aucun avis du comité consultatif de la protection des végétaux n'est intervenu dans les formes requises prescrites par la délibération n° 334 du 11 août 1992 ;

- la délibération viole l'article 7 de la Charte de l'environnement : alors qu'elle a sans conteste une incidence sur l'environnement, aucune procédure de participation du public n'a été mise en place ;

- l'article 5 de la délibération viole l'article 7 de la Charte de l'environnement et méconnaît le principe d'égalité : la composition du comité consultatif sur les substances et

produits phytosanitaires à vocation agricole n'est pas paritaire puisque les intérêts des consommateurs et de la protection de l'environnement sont sous-représentés, ce qui porte atteinte au droit à la participation effective du public ;

- l'article 6 de la délibération viole l'article 7 de la Charte de l'environnement ainsi que la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 : la confidentialité des informations, commentaires et observations présentés lors des séances du comité consultatif restreint le droit à l'information et rend impossible la vérification du respect des règles de quorum et des motivations des avis des membres ; une délibération du Congrès calédonien ne peut restreindre le droit d'accès aux documents administratifs ;

- les articles 5 et 6.4 de la délibération violent l'article 5 de la Charte de l'environnement ; en excluant du comité consultatif sur les substances et produits phytosanitaires à vocation agricole des compétences en matière de protection de l'environnement et de la santé humaine, le Congrès a méconnu le principe de précaution ; l'assouplissement des règles du quorum réduit les garanties en termes d'évaluation des risques ;

- l'article 71 de la délibération viole l'article 7 de la Charte de l'environnement, dans la mesure où elle ne précise pas les modalités de restitution, par les pouvoirs publics, des observations du public ; le Conseil constitutionnel a déjà jugé qu'une disposition générale se bornant à prévoir une publication du projet de décision, puis sa transmission à un organisme consultatif, n'assurait pas la mise en œuvre du principe constitutionnel de participation ;

2°) Vu la requête, enregistrée le 3 janvier 2014, sous le n° 1400003, présentée par l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie, dont le siège est 2 boulevard Vauban, BP 2357 à Nouméa (98846) ; l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie demande au tribunal :

- à titre principal, d'annuler l'arrêté n° 2013-2665/GNC du 25 septembre 2013 relatif à l'agrément de substances actives et à l'homologation de produits phytosanitaires à usage agricole en Nouvelle-Calédonie ;

- à titre subsidiaire, d'annuler cet arrêté :

- o en tant qu'il homologue les produits phytosanitaires à usage agricole Affirm, Caiman wp, Garlon 2000, Sencoral sc, Starane 200, Sumi alpha, Supreme 20 sg, Topsin 70 wg, et, pour les usages indiqués, Baythroid, Karate Zeon, Bion 50 wg, Success 4 ;

- o et qu'il agréé les substances actives Bentazone, Dazomet, Flonicamide, Hexythiazox et Proquinazid et, en conséquence, qu'il homologue les produits phytosanitaires à usage agricole Basamais, Basamid Granule, Teppeki, Nissorun, Talendo ;

- et de condamner la Nouvelle-Calédonie à lui verser la somme de 60 000 F CFP en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'Union fédérale des consommateurs – Que Choisir – Nouvelle-Calédonie soutient que :

- sa requête est recevable :

- o elle a intérêt à agir, compte tenu de son objet statutaire d'amélioration des conditions de vie des consommateurs et de protection de l'environnement ;

- o elle est régulièrement représentée par son président dûment habilité à cette fin par le conseil d'administration ;

- sa requête est fondée :

o l'arrêté ne respecte pas l'article 8 de la délibération n° 217 du 14 août 2012 dans la mesure où il homologue un certain nombre de produits phytosanitaires à vocation agricole sans que les substances actives ne soient elles-mêmes agréées ;

o l'arrêté ne respecte pas l'arrêté n° 2013-001/GNC du 3 janvier 2013 ni l'article 7 de la délibération n° 217 du 14 août 2012 dans la mesure où il agréé des substances actives dont certaines présentent des risques excessifs pour la santé humaine et l'environnement :

- concernant le bentazone : d'une part, le dossier de demande d'agrément de la substance ne comporte aucune mention sur ses risques pour les eaux souterraines, ce qui ne permet pas une information complète lors de la prise de décision d'agrément ; d'autre part, aucune teneur maximale en résidu de bentazone n'a été fixée pour les denrées alimentaires ;

- concernant le dazomet : d'une part, le dossier de demande d'agrément de la substance ne comporte pas de mention précise sur ses risques pour la santé, sinon dans des documents dispersés ou rédigés en anglais, et n'indique pas son caractère irritant ; d'autre part, l'arrêté ne comporte aucune prescription particulière relative à la protection des travailleurs ; enfin, aucune teneur maximale en résidu de dazomet n'a été fixée pour les denrées alimentaires ;

- concernant le flonicamide : d'une part, le dossier de demande d'agrément de la substance ne comporte pas de mention précise sur ses risques pour la santé, alors que des bases de référence indiquent un risque possible de toxicité pour le foie et le rein et de cancérogénicité ; d'autre part, l'arrêté ne comporte aucune prescription particulière relative à la protection des travailleurs ; enfin, aucune teneur maximale en résidu de flonicamide n'a été fixée pour les denrées alimentaires ;

- concernant l'hexythiazox : d'une part, le dossier de demande d'agrément de la substance ne comporte pas de mention précise sur ses risques pour la santé, alors que des bases de référence indiquent un risque possible de toxicité pour le foie et ses propriétés cancérogènes ; d'autre part, l'arrêté ne comporte aucune prescription particulière relative à la protection des travailleurs ; enfin, aucune teneur maximale en résidu d'hexythiazox n'a été fixée pour les denrées alimentaires ;

- concernant le proquinazid : d'une part, le dossier de demande d'agrément de la substance ne comporte pas de mention précise sur ses risques pour la santé, alors que des bases de référence indiquent un risque possible de toxicité pour le foie et la thyroïde et signalent des effets sur la reproduction ou le développement, ce qui ne permet pas une information complète lors de la prise de décision d'agrément ; d'autre part, l'arrêté ne comporte aucune prescription particulière relative à la protection des travailleurs ; enfin, aucune teneur maximale en résidu de proquinazid n'a été fixée pour les denrées alimentaires ;

Vu la mise en demeure adressée le 14 avril 2014 au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 12 mai 2014, présenté par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, qui conclut :

- à titre principal, au rejet de la requête ;
- à titre subsidiaire, à la modulation des effets dans le temps de la décision à intervenir ;

Le président du gouvernement soutient que :

- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la délibération n° 217 du 14 août 2012 n'est pas fondé :

- o l'annulation des articles 63 et 65 de la délibération du 14 août 2012 n'a eu aucun effet sur les substances actives autorisées au travers des homologations antérieurement délivrées ;

- dans la mesure où l'article 8 de cette délibération impose que les produits phytosanitaires à vocation agricole soient composés d'une substance active agréée, il en résulte que les substances actives contenues dans les produits phytosanitaires à vocation agricole homologués antérieurement sont agréées de facto jusqu'à la date d'expiration de l'homologation des produits ;

- bien que sous l'empire de l'ancienne réglementation, le gouvernement ne pouvait autoriser que des produits, il est certain qu'il a pris en compte la dangerosité de ses composants, et donc de la substance active, pour accorder l'homologation ;

- les substances actives agréées de facto qui arrivent à expiration dont, dès lors, l'objet d'une nouvelle procédure d'agrément, conformément aux dispositions de l'article 7 de la délibération du 14 août 2012 ;

- les produits phytosanitaires à vocation agricole dont l'homologation est contestée sont composés de substances actives contenues dans les produits phytosanitaires à vocation agricole homologués antérieurement et toujours en vigueur ;

o si le tribunal considère qu'il n'y a effectivement aucune substance active agréée en Nouvelle-Calédonie et annule l'arrêté pour ce motif, il devra moduler les effets de son annulation en les différant à deux ans :

- les arrêtés d'homologation délivrés antérieurement à la nouvelle réglementation deviendraient nécessairement caducs de même que les arrêtés d'homologation délivrés postérieurement à la délibération du 14 août 2012, conformément aux dispositions de l'article 27 de la délibération du 14 août 2012 ;

- seul un nombre très réduit de produits phytosanitaires à vocation agricole resterait autorisé en Nouvelle-Calédonie dans la mesure où le gouvernement n'a agréé depuis l'entrée en vigueur de la délibération du 14 août 2012 que 22 substances actives - contre 191 substances actives dans la liste initiale -, ce qui serait préjudiciable à l'ensemble des acteurs de la filière phytosanitaire ;

- la modulation de deux ans permettrait au gouvernement d'agréer chacune des substances actives répertoriée dans la liste initiale ;

- le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'arrêté n° 2013-001/GNC du 3 janvier 2013 et de l'article 7 de la délibération n° 217 du 14 août 2012 n'est pas fondé :

o les dossiers de demande d'agrément des substances actives comprennent des informations toxicologiques sur chaque matière active, précisément identifiées dans plusieurs documents, qui sont prises en compte lors de l'instruction des dossiers ;

o l'association n'avance aucun élément probant de nature à démontrer en quoi l'homologation des produits phytosanitaires à vocation agricole et l'agrément des substances actives les composant auraient dû faire l'objet de restrictions d'usage, alors qu'aucune disposition normative n'impose au gouvernement une telle obligation ;

o conformément à l'article 16 de la délibération du 14 août 2012, les précautions d'usage ne sont pas des indications devant obligatoirement figurer dans la liste des substances actives agréées et des produits phytosanitaires à vocation agricole homologués en Nouvelle-Calédonie - sachant que ces précautions sont indiquées dans les documents obligatoirement joints au formulaire de demande d'homologation ;

o l'article 7 de la délibération du 14 août 2012 n'obligeait pas la Nouvelle-Calédonie à examiner les teneurs maximales dans ou sur des denrées alimentaires lors de l'instruction des dossiers ;

Vu le mémoire, enregistré le 10 juin 2014, présenté par l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie, qui conclut aux mêmes fins que la requête et fait valoir que le président du gouvernement admet dans son mémoire, d'une part, que toutes les substances actives composant les produits phytosanitaires à vocation agricole de la liste figurant sur son arrêté du 25 septembre 2013 n'ont pas fait l'objet de l'agrément institué et rendu

obligatoire par l'article 8 de la délibération n° 217 du 14 août 2012, d'autre part, que les dossiers transmis par son service technique à diverses institutions ne comprennent aucune indication relative à l'impact des substances actives sur l'environnement et la santé des personnes ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 et notamment la Charte de l'environnement ;

Vu la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la délibération n° 334 du 11 août 1992 portant protection des végétaux ;

Vu la délibération n° 335 du 11 août 1992 relative aux produits phytosanitaires à vocation agricole ;

Vu la délibération n° 217 du 14 août 2012 relative aux conditions d'autorisation, d'importation, de détention, de mise sur le marché et d'utilisation des substances et produits phytosanitaires à vocation agricole ;

Vu l'arrêté n° 2013-0001/GNC du 3 janvier 2013 relatif à la constitution des dossiers de demande d'agrément de substances actives et d'homologation de produits phytosanitaires à vocation agricole ;

Vu l'arrêté n° 2013-0003/GNC du 3 janvier 2013 portant sur les listes initiales des substances actives agréées et des produits phytosanitaires à vocation agricole homologués en Nouvelle-Calédonie ;

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 3 juillet 2014 :

- le rapport de Mme Legrand, rapporteur ;

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

- et les observations de Mme Lorenzin, représentant l'Union fédérale des consommateurs – Que Choisir – Nouvelle-Calédonie, et de Mme Baudier, représentant le gouvernement de Nouvelle-Calédonie ;

Vu les notes en délibéré, enregistrées le 4 juillet 2014, présentées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

1. Considérant que les requêtes susvisées n° 1300359 et 1400003 présentées respectivement par l'association Ensemble pour la planète (EPLP) et par l'Union fédérale des

consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie sont dirigées contre la même décision et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

2. Considérant que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté le 14 août 2012 la délibération relative aux conditions d'autorisation, d'importation, de détention, de mise sur le marché et d'utilisation des substances et produits phytosanitaires à vocation agricole (PPUA) ; que cette délibération a abrogé dans sa totalité la délibération n° 335 du 11 août 1992 relative aux produits phytosanitaires à vocation agricole, tandis qu'elle a modifié et abrogé certaines dispositions de la délibération n° 334 du même jour portant protection des végétaux ; que la délibération du 14 août 2012 prévoyait, en ses articles 63 et 65, que, par dérogation aux dispositions qu'elle instituait pour réglementer l'agrément des substances actives et l'homologation des produits phytosanitaires à vocation agricole, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie devait dresser une liste initiale de substances actives agréées et une liste initiale des PPUA homologués - ces deux listes intégrant les PPUA et les substances actives contenues dans les PPUA figurant, d'une part, sur l'arrêté du 24 août 2010 homologuant les produits phytosanitaires à vocation agricole autorisés en Nouvelle-Calédonie, d'autre part, sur les arrêtés d'homologation postérieurs à sa parution ; qu'en application des articles 63 et 65 de la délibération du 14 août 2012, le gouvernement a pris, le 3 janvier 2013, l'arrêté n° 2013-003/GNC dressant les listes initiales des substances actives agréées et des produits phytosanitaires à vocation agricole homologués en Nouvelle-Calédonie ; que, par un jugement du 6 juin 2013, le tribunal de céans a annulé les articles 63 et 65 de la délibération du 14 août 2012, motif pris de ce que le Congrès, en enjoignant au gouvernement de dresser les listes initiales des substances actives agréées et des produits phytosanitaires à vocation agricole homologués, avait privé ce dernier de toute compétence d'appréciation ; que, par un jugement du 12 décembre 2013, le même tribunal a annulé l'arrêté susévoqué du 3 janvier 2013, pour défaut de base légale ; qu'en application des règles posées par la délibération du 14 août 2012, le gouvernement a pris le 25 septembre 2013 l'arrêté n° 2013-2665/GNC relatif à l'agrément de substances actives et à l'homologation de produits phytosanitaires à vocation agricole en Nouvelle-Calédonie ; que cet arrêté dresse, notamment, d'une part, la liste de treize substances actives agréées en Nouvelle-Calédonie, d'autre part, la liste de vingt-et-un produits phytosanitaires à vocation agricole homologués pour les usages généraux mentionnés, enfin, la liste de six produits phytosanitaires faisant l'objet d'une extension d'usage par rapport à leur homologation initiale ; que, par les deux requêtes susvisées, l'association Ensemble pour la planète et l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie demandent, à titre principal, l'annulation totale de l'arrêté du 25 septembre 2013, à titre subsidiaire, son annulation partielle en tant qu'il homologue les huit produits phytosanitaires à usage agricole Affirm, Caiman wp, Garlon 2000, Sencoral sc, Starane 200, Sumi alpha, Supreme 20 sg, Topsin 70 wg, et qu'il étend l'usage des quatre produits phytosanitaires à vocation agricole Baythroid, Karate zeon, Bion 50 wg, Success 4 et en tant qu'il agréé les cinq substances actives Bentazone, Dazomet, Flonicamide, Hexythiazox et Proquinazid et, en conséquence, qu'il homologue les cinq produits phytosanitaires à usage agricole Basamais, Basamid granule, Teppeki, Nissorun, Talendo ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté litigieux :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens des requêtes :

3. Considérant que l'association Ensemble pour la planète soutient que l'arrêté du 25 septembre 2013 est entaché d'un défaut de base légale pour être pris sur le fondement de la délibération du 14 août 2012 qui est illégale dans la mesure où elle méconnaît les principes posés par l'article 7 de la Charte de l'environnement en l'absence de participation du public à son élaboration ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* » ; que ces dispositions figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution proclame ; que le droit du public à accéder aux informations et à participer aux décisions publiques ayant une incidence suffisamment significative sur l'environnement constitue une garantie qui est la contrepartie du devoir, consacré à l'article 2 de la Charte, de contribuer à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ; qu'il induit que le public soit consulté pour émettre des observations portées à la connaissance des autorités publiques, qui seront ensuite prises en compte ou écartées en toute transparence ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions ; qu'en Nouvelle-Calédonie, lorsqu'une autorité publique prend une décision de nature administrative ayant une incidence sur l'environnement sans avoir au préalable prévu une procédure d'information et de participation du public à l'élaboration du contenu de celle-ci, la limite qu'elle fixe, ce faisant, au principe constitutionnel susdécrit est susceptible d'être discutée devant le juge administratif ;

5. Considérant que la délibération du 14 août 2012 constitue indubitablement une décision publique ayant une incidence sur l'environnement, au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, eu égard aux règles qu'elle édicte s'agissant de l'importation, de la détention et de l'usage en Nouvelle-Calédonie de substances actives et de produits phytosanitaires à vocation agricole et aux procédures qu'elle instaure en matière d'agrément et d'homologation de ces substances et produits ; que l'élaboration de cette délibération devait donc faire l'objet d'une participation du public, comme le prévoit l'article 7 de la Charte, « dans les conditions et limites définies par la loi » ; qu'il est constant que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie n'a fixé par aucun texte, ni de manière générale, ni pour le cas particulier de l'élaboration de la délibération litigieuse, de telles « conditions et limites » ; qu'en ne soumettant pas l'élaboration du contenu de cette délibération à une procédure particulière de participation du public qu'il lui appartenait de définir, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a ainsi posé à ce droit de participation du public une limite qui méconnaît les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement ; que les consultations dont s'est accompagnée la rédaction de la délibération du 14 août 2012 ne peuvent être regardées, dans les circonstances de l'espèce, comme une « participation du public » au sens de la Charte ; qu'il suit de là que la procédure au terme de laquelle a été adoptée la délibération du 14 août 2012 est entachée d'illégalité ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association Ensemble pour la planète est fondée à exciper de cette illégalité pour obtenir l'annulation de l'arrêté du 25 septembre 2013 pris sur le fondement de ladite délibération ;

En ce qui concerne les conséquences de l'illégalité de l'arrêté attaqué :

Quant à l'office du juge :

7. Considérant que la Nouvelle-Calédonie soutient que la rétroactivité de l'annulation de l'arrêté du 25 septembre 2013 en tant qu'il homologue des PPUA dont les substances actives ne

sont pas agréées entraînerait des conséquences manifestement excessives pour l'ensemble des acteurs de la filière phytosanitaire ;

8. Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique, en principe, que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ;

Quant à l'application de ces principes à l'arrêté litigieux :

9. Considérant que, pour obtenir la modulation des effets de l'annulation de l'arrêté du 25 septembre 2013, la Nouvelle-Calédonie affirme que les importateurs, distributeurs et agriculteurs ne pourront plus exercer pleinement leurs activités, tandis que les stocks actuels de produits phytosanitaires seront très difficiles à gérer et à consigner ;

10. Considérant, toutefois, que les allégations de la Nouvelle-Calédonie relativement aux conséquences prétendument excessives d'une annulation rétroactive de l'arrêté attaqué sur la gestion des produits phytosanitaires et l'activité agricole ne sont pas étayées par des justifications probantes ; que, dès lors, la demande de modulation dans le temps des effets de l'annulation prononcée par le présent jugement doit être rejetée ;

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

11. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner la Nouvelle-Calédonie à verser à l'association Ensemble pour la planète et à l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie la somme de 30 000 F CFP chacune en remboursement des frais qu'elles ont exposés à l'occasion de la présente instance et qui ne sont pas compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté n° 2013-2665/GNC du 25 septembre 2013 relatif à l'agrément de substances actives et à l'homologation de produits phytosanitaires à usage agricole en Nouvelle-Calédonie est annulé.

Article 2 : La Nouvelle-Calédonie versera à l'association Ensemble pour la planète la somme de trente mille francs CFP (30 000) en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La Nouvelle-Calédonie versera à l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie la somme de trente mille francs CFP (30 000) en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Ensemble pour la planète, à l'Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - Nouvelle-Calédonie et à la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Délibéré après l'audience du 3 juillet 2014, à laquelle siégeaient :

M. Levasseur, président,
M. Schnoering, premier conseiller,
Mme Legrand, premier conseiller,

Lu en audience publique le 24 juillet 2014.

Le rapporteur,

Le président,

I. LEGRAND

A. LEVASSEUR

La greffière de séance,

N. DRYBURGH