

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 1700213

**ASSOCIATION ENSEMBLE
POUR LA PLANÈTE (EPLP)**

**M. Briquet
Rapporteur**

**M. Schnoering
Rapporteur public**

**Audience du 14 septembre 2017
Lecture du 28 septembre 2017**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie**

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire et un mémoire enregistrés les 14 et 21 juin 2017, l'association Ensemble pour la Planète, représentée par Me Elmosnino, avocat, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 2017-1039/GNC du 16 mai 2017 relatif à l'agrément temporaire de substances actives et à l'homologation temporaire de produits phytosanitaires à usage agricole publié au JONC du 18 mai 2017 ;

2°) de condamner la Nouvelle-Calédonie à lui payer la somme de 250 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'absence des contreseings exigés par les dispositions de l'article 130 de la loi organique entache d'un vice substantiel la décision attaquée ;
- le public n'a pas été consulté pour l'élaboration des listes litigieuses ce qui méconnaît l'article 7 de la charte de l'environnement de 2004 ;
- le comité consultatif prévu à l'article 6 de la délibération n° 217 du 14 août 2012 n'a pas été saisi ;
- la délibération n° 217 du 14 août 2012 est elle-même illégale en ce qu'elle a été édictée en méconnaissance de l'article 7 de la charte de l'environnement de 2004 ;
- la Nouvelle-Calédonie n'a procédé à aucune évaluation relative aux conditions locales d'application et de consommation des substances agréées et produits homologués ;
- aucune condition générale d'application des produits n'oblige les utilisateurs ;
- l'administration a violé le principe de précaution et commis une erreur de droit ;

- aucun délai de rentrée dans la parcelle après épandage n'est prévu ;
- aucun délai avant récolte n'est prescrit ;
- les préconisations qui s'imposent pour éviter un accident sont absentes des listes fournies ;
- aucune préconisation de distance aux habitations n'a été prescrite ;
- la liste des substances agréées comporte notamment des substances qui ne sont pas à usage phytosanitaire, au moins 14 substances perturbateurs endocriniens, au moins 8 substances cancérigènes avérées, au moins 10 substances reprotoxiques avérées, au moins 3 substances interdites à l'usage agricole en Union européenne car trop toxiques ou trop écotoxiques, au moins 20 substances candidates à la substitution en Union européenne, au moins 15 substances contaminants possibles des eaux et des sols, au moins 19 substances classées Pan Bad Actor ;
- la Nouvelle-Calédonie ne dispose d'aucune base légale ou réglementaire de nature à lui conférer un quelconque droit à l'agrément temporaire des substances actives et à l'homologation des PPUA ;
- les motifs de l'arrêté démontrent d'autres erreurs de droit dirimantes ainsi qu'un détournement de pouvoir ;
- il ne résulte d'aucune pièce que la campagne de culture 2017 ne peut être engagée sans l'agrément de substances actives et l'homologation de PPUA annulés par le tribunal administratif ;
- en se fondant sur le point 4.4 de l'accord de Nouméa et sur un motif tiré des efforts financiers des collectivités, l'administration a commis une erreur de droit si ce n'est un détournement de pouvoir ;
- le moyen tiré de ce que seuls une homologation et un agrément temporaire permettraient de pallier la situation d'urgence, à supposer que celle-ci soit établie, procède d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- les articles Lp. 252-11, Lp. 252-21, Lp. 252-3, Lp. 252-4 et Lp. 252-15 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie ont été violés, la procédure d'urgence ne pouvant fonder la décision en litige, seule la procédure d'agrément et d'homologation pouvant être engagée ;
- l'article 4 de la loi du pays n° 2017-3 du 7 février 2017 a été méconnu ;
- l'arrêté litigieux a été adopté sans qu'une considération exceptionnelle permette d'éluder la consultation du public ce qui viole l'article R. 238 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie ;

Par un mémoire enregistré le 3 août 2017, la Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu :

- la décision attaquée ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, 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, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

- l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 ;
- la loi du pays n° 2017-3 du 7 février 2017 instituant le chapitre II du titre V du livre II de la partie législative du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie (les produits phytopharmaceutiques) ;
- l'arrêté n° 2017-1057/GNC du 16 mai 2017 relatif aux conditions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin » ;
- l'arrêté n° 2017-1065/GNC du 16 mai 2017 relatif aux mentions obligatoires devant figurer sur l'étiquette ou sur la notice d'emploi des produits phytopharmaceutiques à usage agricole ou à usage « jardin » ;
- l'avis du Conseil d'Etat en date du 15 juillet 2004 n° 266754 ;
- le code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie ;
- 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 :

- le rapport de M. Briquet, rapporteur,
- les conclusions de M. Schnoering, rapporteur public,
- et les observations de Me Elmosnino avocat de l'association Ensemble pour la planète et de M. Miquel représentant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

1. L'association Ensemble pour la Planète (EPLP) soumet à la censure du tribunal l'arrêté n° 2017-1039/GNC du 16 mai 2017 relatif à l'agrément temporaire de substances actives et à l'homologation temporaire de produits phytosanitaires à usage agricole.

2. Le jugement du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en date du 27 avril 2017 a annulé l'arrêté n° 2016-765/GNC du 12 avril 2016 portant agrément de substances actives et homologation de produits phytosanitaires à usage agricole, empêchant les importateurs-distributeurs de s'approvisionner en produits phytosanitaires à usage agricole (PPUA).

3. La loi du pays n° 2017-3 du 7 février 2017 susvisée a mis en place un nouveau dispositif encadrant l'importation, la distribution et l'utilisation des substances actives et des PPUA. Le code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie a toutefois prévu des situations exceptionnelles permettant au gouvernement d'agréer et d'homologuer temporairement en urgence un certain nombre de substances actives et de PPUA dans le seul but d'assurer la survie des exploitations agricoles et donc la sécurité alimentaire des calédoniens.

4. Or, il est constant que le cyclone Cook a dévasté de nombreuses cultures en Nouvelle-Calédonie lors de son passage les 10 et 11 avril 2017. Les agriculteurs victimes des dégâts, confrontés pour beaucoup à l'obligation de réensemencer leurs champs, se sont trouvés face à la nécessité de disposer, pour cette opération de produits phytosanitaires à usage agricole. Or, le stock de ces produits s'est avéré être extrêmement réduit. Cette carence

était de nature à priver d'effets les efforts financiers consentis par les collectivités pour aider les agriculteurs victimes du cyclone Cook. Elle pouvait entraîner des difficultés majeures pour les exploitations menacées de disparition, circonstance de nature à priver la Nouvelle-Calédonie de la maîtrise de ses outils de développement agricole, en contradiction avec l'objectif à valeur constitutionnelle énoncé au point 4.4 de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998.

5. Face à l'ensemble des éléments ci-dessus énoncés et qui caractérisent une situation exceptionnelle, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a justement considéré, qu'il y avait urgence, pour une période de trois mois, à agréer les substances actives (SA) et à homologuer les produits phytosanitaires à usage agricole (PPUA) nécessaires à l'agriculture calédonienne. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en se fondant notamment sur le point 4.4 de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 n'a commis ni une erreur de droit, ni une erreur manifeste d'appréciation ni un détournement de pouvoir.

6. L'association requérante se plaint de l'absence de contreseing par le membre du gouvernement en charge des secteurs de l'environnement et du développement durable qui entacherait d'un vice substantiel la décision attaquée.

7. Aux termes de l'article 128 alinéa 3 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 : « (...) *Les arrêtés du gouvernement sont signés par le président et contresignés par les membres du gouvernement chargés d'en contrôler l'exécution* ».

8. En vertu de l'avis susvisé du Conseil d'Etat en date du 15 juillet 2004, les membres du gouvernement chargés de contrôler l'exécution des arrêtés du gouvernement au sens de l'article 128 de la loi organique et donc de contresigner ces derniers sont ceux chargés de contrôler le secteur de l'administration auquel incombe la mise en œuvre de ces arrêtés et notamment, dans le cas des arrêtés à caractère réglementaire, l'adoption des mesures d'application de ces arrêtés.

9. L'article 130 de la loi organique prévoit que : « (...) le gouvernement charge chacun de ses membres d'animer et de contrôler un secteur de l'administration par une délibération prise dans les dix jours suivant l'élection des membres du gouvernement ».

10. Or, l'article 2 de la délibération modifiée n° 2015-26D/GNC du 3 avril 2015 chargeant les membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'une mission d'animation et de contrôle d'un secteur de l'administration prévoit qu' : « Outre les *compétences qui lui sont propres, M. Philippe Germain, président du gouvernement, est chargé d'animer et de contrôler le secteur de l'économie, du droit commercial, de la fiscalité, des douanes, du commerce extérieur, de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, de la sécurité civile et de la coordination de la protection de l'enfance et de la jeunesse.* ».

11. Il est constant que la direction chargée de l'exécution de la décision attaquée est la direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales qui relève du secteur de l'agriculture. M. X. doit être regardé comme étant seul chargé de l'exécution des mesures relatives à ce secteur. Dans ces conditions, la circonstance, que l'arrêté attaqué soit revêtu de sa seule signature ne l'entache d'aucune irrégularité.

12. L'association EPLP soutient, par ailleurs, que le public n'a pas été consulté pour l'élaboration des listes litigieuses ce qui méconnaît l'article 7 de la charte de l'environnement de 2004.

13. Aux termes de l'article R 252-38 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie : « I – *Les arrêtés du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pris en application du présent chapitre et ayant une incidence sur l'environnement sont mis à la disposition du public, dans des conditions lui permettant de formuler des observations./ Le projet d'arrêté, accompagné d'une note de présentation, précisant notamment le contexte et les objectifs du projet, est mis à la disposition du public par voie électronique. Il est également mis en consultation sur support papier dans les locaux du service compétent de la Nouvelle-Calédonie./ Lorsque le volume ou les caractéristiques des documents ne permettent pas leur mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et heures où l'intégralité du dossier peut être consultée./ Le projet d'arrêté est mis à la disposition du public pendant une durée minimale de vingt et un jours. Les observations du public, déposées par voie électronique ou postale, doivent parvenir au service compétent de la Nouvelle-Calédonie dans ce délai./ Le projet d'arrêté ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en compte des observations déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation./ Au plus tard à la date de publication de l'arrêté et pendant une durée minimale de trois mois, le service compétent de la Nouvelle-Calédonie rend publique, par voie électronique, la synthèse des observations du public.*

II – Les dispositions précédentes ne s'appliquent pas lorsque l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de participation du public. / Les délais mentionnés au I peuvent être réduits lorsque l'urgence, sans rendre impossible la participation du public, le justifie. »

14. Ainsi qu'il a été dit au point 5 du présent jugement, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a justement considéré, qu'il y avait urgence, pour une période de trois mois, à agréer les substances actives (SA) et à homologuer les produits phytosanitaires à usage agricole nécessaires à l'agriculture calédonienne. Dans ces conditions, les dispositions susvisées de l'article R 252-38 II du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie trouvaient à s'appliquer. Le moyen tiré de l'absence de consultation du public pour l'élaboration des listes litigieuses doit être écarté.

15. L'association requérante soutient encore que le comité consultatif prévu à l'article 6 de la délibération n° 217 du 14 août 2012 n'a pas été saisi. Dans ses écritures, la Nouvelle-Calédonie admet que la procédure d'urgence d'agrément d'une SA et d'homologation d'un PPUA prévoit l'information du comité consultatif phytopharmaceutique à usage agricole et à usage « jardin ». Mais, elle relève, qu'au moment de l'adoption de la décision querellée, cet organisme n'avait pas été installé.

16. Aux termes de l'article 5 de la loi du pays n° 2017-3 du 7 février 2017 : « A compter de l'entrée en vigueur de la présente loi du pays, 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 usage agricole est abrogée. ». A la date de la décision attaquée, les dispositions de l'article LP. 252-3 créé par la loi du pays n° 2017-3 du 7 février 2017 relatives comité consultatif des produits

phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin » trouvaient à s'appliquer. La Nouvelle-Calédonie soutient que le comité concerné n'avait pas été mis en place à cette date.

17. Il est constant que l'obligation de soumettre la décision critiquée à l'avis de cet organisme ne s'imposait qu'à compter soit de son installation, soit de l'expiration du délai raisonnable dans lequel il appartenait à la Nouvelle-Calédonie de procéder à sa mise en place après la publication de la loi du pays susmentionnée. A la date de la décision en litige, compte tenu de la publication de la loi du pays n° 2017-3 du 7 février 2017 au JONC du 16 février 2017, ledit délai n'était pas expiré. Il suit de là que le moyen tiré de l'absence de consultation du comité susvisé doit être écarté.

18. L'association requérante soutient, par ailleurs, que la Nouvelle-Calédonie n'a procédé à aucune évaluation relative aux conditions locales d'application et de consommation des substances agréées et produits homologués, qu'aucune condition générale d'application des produits n'oblige les utilisateurs, qu'aucun délai de rentrée dans la parcelle après épandage n'est prévu, qu'aucun délai avant récolte n'est prescrit, que les préconisations qui s'imposent pour éviter un accident sont absentes des listes fournies et qu'aucune préconisation de distance aux habitations n'a été prescrite.

19. Il y a lieu d'observer, à cet égard, que les articles R. 252-30 et 252-35 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie prévoient les conditions d'utilisation des PPUA. En outre, l'arrêté susvisé n° 2017-1057/GNC détaille les conditions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin ». C'est ainsi que le titre 1^{er} de cet arrêté définit les conditions de traitement, les délais avant récolte et les délais de rentrée sur les parcelles traitées alors que le titre 2 a trait aux dispositions relatives à la protection des abeilles, que le titre 3 traite des dispositions relatives aux zones non traitées au voisinage des points d'eau et que le titre 4 décrit les dispositions relatives aux utilisations dans et en limite des zones non agricoles.

20. Par ailleurs, l'arrêté susvisé n° 2017-1065/GNC du 16 mai 2017 précise les mentions obligatoires devant figurer sur l'étiquette ou sur la notice d'emploi des produits phytopharmaceutiques à usage agricole ou à usage « jardin ».

21. Il résulte de tout ce qui précède que les allégations de la requérante reprises au point 18 du jugement manquent en fait et ne peuvent donc qu'être écartées.

22. L'association requérante soutient également que l'article 4 de la loi du pays n° 2017-3 du 7 février 2017 a été méconnu. En application de cet article : *« Les dossiers en cours d'instruction à la date d'entrée en vigueur de la présente loi du pays demeurent soumis aux dispositions de 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 usage agricole. »*.

23. Mais, il y a lieu d'observer à cet égard que la procédure d'urgence d'agrément et d'homologation mise en place par la décision attaquée est indépendante des dossiers en cours d'instruction à la date d'entrée en vigueur de la loi du pays n° 2017-3 du 7 février 2017. Le moyen tiré de la violation de l'article 4 de cette loi est inopérant.

24. L'association requérante soutient, enfin, que l'administration a violé le principe de précaution ainsi que la charte de l'environnement et commis une erreur de droit en agréant à titre temporaire des SA et des PPUA.

25. Mais, force est de constater que la lutte contre les nuisibles nécessite l'application de produits phytopharmaceutiques et donc l'homologation de ces produits et l'agrément des substances qui la composent. L'association n'apporte aucun élément tangible de nature à démontrer que l'utilisation des produits contestés, utilisés dans les conditions définies par leurs fabricants et dans les conditions fixées par les arrêtés n° 2017-1057/GNC du 16 mai 2017 et n° 2017-1065/GNC est de nature à porter préjudice à l'environnement ou à la santé humaine. Les dispositions temporaires critiquées, d'une durée de trois mois, prises dans l'urgence et dans le contexte d'une situation exceptionnelle, ne sauraient, à elles seules, être regardées comme susceptibles de porter atteinte au principe de précaution. Le moyen tiré de la violation de ce principe et de la charte de l'environnement ne peut être accueilli.

26. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation présentées par l'association requérante doivent être rejetées.

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

27. Les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la Nouvelle-Calédonie qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamnée à verser à l'association Ensemble pour la Planète la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête susvisée est rejetée.