

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1800243

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 17 janvier 2019
Lecture du 31 janvier 2019

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 10 août 2018 et un mémoire complémentaire enregistré le 5 décembre 2018, l'association Association Union Fédérale des Consommateurs – Que Choisir – Nouvelle-Calédonie (UFC NC) demande au Tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 2018-1821/GNC du 31 juillet 2018 relatif à l'agrément temporaire de substances actives et à l'homologation temporaire de produits phytopharmaceutiques à usage agricole, publié au Journal Officiel de la Nouvelle-Calédonie du 2 août 2018 ;

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 et est membre du comité consultatif des PPUA et à usage 'jardin' ; 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'arrêté est entaché de détournement de procédure et d'erreur manifeste d'appréciation ; les demandes d'agréments et d'homologation émanent du président de la chambre d'agriculture de la Nouvelle-Calédonie et du directeur du développement rural de la province Sud, par quatre courriers des 19 juin, 27 juin, 29 juin et 25 juillet 2018 ; la justification de ces demandes est l'absence de disponibilité des produits sur le territoire en particulier suite aux annulations d'arrêtés prononcées par le tribunal le 13 juillet dernier ; le gouvernement avait

demandé pendant les instructions un aménagement des annulations si elles devaient avoir lieu ce qui a été refusé par le tribunal faute d'arguments présentés par le gouvernement ; le président de la Chambre d'agriculture de la Nouvelle-Calédonie (CANC) et la province Sud ne peuvent arguer de leurs erreurs pour justifier du recours à la procédure d'urgence ; l'homologation des produits est accordée à d'autres cultures que celles pour lesquelles elles sont demandées sans justification ; les délais administratifs lorsque les conditions d'instruction sont établies et connues de tous ne peuvent servir d'excuse pour le déclenchement d'une procédure d'urgence ; l'argument tiré de la longueur des délais d'instruction n'est pas recevable pour justifier de déroger à la procédure normale ; le danger phytosanitaire n'est ni exceptionnel ni inattendu, le recours à l'importation demeure possible ;

- concernant les jugements n° 1800073-1 et 1800126-1 du 13 juillet 2018, les annulations ne sont pas uniquement liées à un vice de compétence mais soulèvent bien des problèmes de fond sur l'examen des substances et produits concernés ; le recours à la procédure en urgence constitue un détournement de procédure de la part du gouvernement ;

- aucune preuve de l'indisponibilité des PPUA n'a été apportée ;

- l'arrêté s'appuie sur une analyse du service instructeur qui ne permet pas d'apprécier si le recours aux substances et aux produits est strictement nécessaire et satisfait aux conditions d'absence de maîtrise d'un danger phytosanitaire par d'autres moyens ou dans le but de préserver la sécurité alimentaire ; il n'est pas possible de savoir si des solutions alternatives sont disponibles ; en agréant les substances et en homologuant les produits le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ne disposait pas de l'ensemble des informations nécessaires et a commis une erreur manifeste d'appréciation ;

- la Nouvelle-Calédonie, insuffisamment informée, a donc commis une erreur manifeste d'appréciation ;

- l'homologation des produits ne pouvait se faire en l'absence du nom du fabricant et en l'absence de précisions des usages ; le tableau II en annexe de l'arrêté attaqué ne comporte aucune indication des fabricants, comme prévu par l'article R.252-21 et indique, pour le Conqueror, dans la colonne Usages, le terme « Traitements généraux » or c'est la culture visée qui doit être indiquée ; la précision du nom du fabricant vise à sécuriser la provenance et la qualité du produit. Elle est différente de l'indication de l'origine du produit qui est relative au pays d'importation. Le procédé de fabrication peut conduire à la présence plus ou moins importante d'impuretés dans le produit, ce qui peut présenter des risques accrus pour la sécurité de l'utilisateur ; l'indication du fabricant permet à tous les acteurs, de l'importateur, à l'agriculteur en passant par l'administration (qui signe l'autorisation administrative d'importation), de s'assurer que le produit n'est ni une contrefaçon ni issu d'une production « parallèle » ; l'article R.252-21 liste précisément les éléments requis, le nom du fabricant figurant en deuxième point des indications requises et ne prévoit pas la possibilité de ne pas renseigner l'ensemble des points prévus, sauf lorsque la mention « le cas échéant » le précède ;

- les substances actives candidates à la substitution sont listées dans 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 ; on y retrouve le propiconazole, le difénoconazole, l'oxyfluorène, le cuivre hydroxyde, le pluopicolide, l'oxadiazon, la lambda-cyhalothrine, le pirimicarbe ; aucune précision dans le rapport du service instructeur ne permet d'apprécier les raisons pour lesquelles ces substances sont candidates à la substitution ; en agréant des substances actives et en homologuant des pesticides les contenant présentant un risque non évalué pour la santé et l'environnement le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a entaché son arrêté d'une erreur manifeste d'appréciation ; le rapport au gouvernement aurait dû porter à la connaissance du gouvernement ce point, lui indiquant même les motifs de ce classement ;

- la consultation publique prévue avant l'adoption des arrêtés d'agrément et d'homologation n'a pas été effectuée ; le gouvernement n'indique pas en quoi l'urgence, qui n'inclut pas la justification liée à la sécurité alimentaire, justifie l'absence de consultation du public.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 novembre 2018, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens ne sont pas fondés.

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 :

- 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, et de Mme Uregei, représentante de la Nouvelle-Calédonie.

Une note en délibéré présentée par l' Union fédérale des consommateurs que choisir de Nouvelle-Calédonie a été enregistrée le 27 janvier 2019.

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° 2018-1821/GNC du 31 juillet 2018 relatif à l'agrément temporaire de substances actives et à l'homologation

temporaire de produits phytopharmaceutiques à usage agricole, publié au Journal Officiel de la Nouvelle-Calédonie du 2 août 2018.

Sur le fond :

2. Aux termes de l'article Lp 252-11 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie : « *De manière exceptionnelle, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie peut, par dérogation aux dispositions des articles Lp. 252-4 et Lp. 252-5, agréer la ou les substances actives contenues dans un produit phytopharmaceutique à usage agricole par une procédure d'urgence, dès lors qu'une telle mesure apparaît nécessaire en raison d'un danger phytosanitaire qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens ou dans le but de préserver la sécurité alimentaire. Le service instructeur est tenu d'informer le comité consultatif des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin » préalablement à la délivrance de l'agrément prévu au premier alinéa. L'agrément mentionné au premier alinéa est délivré pour une durée maximale d'un an.* Aux termes de l'article Lp 252-30 du même code : « *De manière exceptionnelle, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie peut, par dérogation aux dispositions relatives à l'importation, la distribution et l'application des produits phytopharmaceutiques à usage agricole, autoriser une collectivité ou un établissement public à importer ou distribuer des produits phytopharmaceutiques à usage agricole à titre gratuit, dès lors qu'une telle mesure apparaît nécessaire en raison d'un danger phytosanitaire qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens ou dans le but de préserver la sécurité alimentaire* ».

3. Aux termes des dispositions l'article R. 252-38 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie : « *Livre II : Alimentation, santé publique, vétérinaire et protection des végétaux. Titre V : La protection des Végétaux. Chapitre II : Les produits phytopharmaceutiques. Section 8 ; participation du public. 1- 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 les conditions lui permettant de formuler des observations. (...) 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.* ».

4. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, informé d'un problème de disponibilité de produits phytopharmaceutiques à usage agricole destinés à protéger un certain nombre de cultures calédoniennes par des courriers de la chambre d'agriculture de la Nouvelle-Calédonie mais également de la province Sud, a adopté l'arrêté n° 2018-1821 GNC contesté portant agrément temporaire de substances actives et homologation également temporaire de produits phytopharmaceutiques à usage agricole sur le fondement des dispositions combinées des articles Lp 252-11 et Lp 252-30 rappelées ci-dessus dans le but exclusif de préserver la sécurité alimentaire en Nouvelle-Calédonie.

5. Cet arrêté a été adopté postérieurement à la saisine du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie par les professionnels de l'agriculture compte tenu de l'indisponibilité de certains produits phytopharmaceutiques à usage agricole (PPUA) sur le marché calédonien soit parce que les demandes d'autorisation de ces produits n'ont pas été déposées soit parce que ces produits ne sont plus autorisés en raison de l'annulation de deux arrêtés du 18 janvier 2018 relatifs à l'agrément de substances actives et à l'homologation de produits phytopharmaceutiques à usage agricole par équivalence par deux jugements n° 1800126 et n° 1800073 susvisés du 13 juillet 2018 du tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie.

6. Il résulte de l'instruction que l'arrêté d'agrément provisoire n° 2018-1821/GNC du 31 juillet 2018 est justifié notamment par les risques phytosanitaires auxquels sont exposées les filières agricoles locales et les exploitations agricoles de la Nouvelle-Calédonie en raison d'une possible rupture d'approvisionnement des produits phytopharmaceutiques, cela alors même qu'à compter du début du mois de mai, début de la pleine production maraîchère, et jusqu'au mois de décembre, la Nouvelle-Calédonie couvre 70 % de ses besoins en fruits et légumes par la production locale. La très faible disponibilité des produits phytopharmaceutiques sur le territoire calédonien, les délais moyens de traitement de demandes d'autorisation qui varient de 3 mois à 6 mois, les délais non contestés d'acheminement des produits phytopharmaceutiques de l'ordre de trois mois depuis l'Europe, de mise sur le marché de ces produits et de ce que les périodes de production des produits phytopharmaceutiques en usine liées aux calendriers culturels de l'hémisphère nord peuvent se trouver inversées par rapport aux périodes de conduite des cultures en Nouvelle-Calédonie sont aussi autant de facteurs d'aggravation du risque pour la sécurité alimentaire de la Nouvelle-Calédonie.

7. La circonstance que les professionnels ou la chambre d'agriculture de la Nouvelle-Calédonie et la province Sud auraient pu anticiper ces difficultés n'est pas de nature à les faire disparaître. De même, si l'association requérante soutient que les délais réglementaires d'examen d'une demande d'agrément ou d'homologation sont d'un mois, elle ne conteste pas que le délai moyen d'examen oscille entre trois et six mois. De même il ressort des pièces du dossier qu'il n'y a pas de stocks des PPUA concernés, la Nouvelle-Calédonie ne saurait être tenue de justifier des stocks existants ou non chez chacun des intervenants économiques de la filière d'importation dès lors que les services compétents ont constaté que les utilisateurs n'arrivaient pas à se fournir. Eu égard à l'ensemble des circonstances qui viennent d'être rappelées, le motif de préservation de la sécurité alimentaire retenu par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie justifie l'arrêté n° 2018-1821 /GNC du 31 juillet 2018 pris sur le fondement des dispositions combinées des articles Lp 252-11 et Lp 252-30 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie.

8. De plus, ainsi que le rappellent les dispositions de l'article Lp 252-1 du code agricole et pastoral, le chapitre II de ce code, relatif aux produits phytopharmaceutiques, a pour objet de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement et, dans le même temps, de préserver la sécurité alimentaire et la compétitivité de l'agriculture en Nouvelle-Calédonie. Le gouvernement pouvait donc légitimement estimer que le recours à l'importation de produits alimentaires comme alternative aux pertes de production irait à l'encontre des objectifs de sécurité et d'autonomie alimentaire de la Nouvelle-Calédonie.

9. Enfin, il ressort des pièces du dossier que l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que le gouvernement ne disposait pas de toutes les informations nécessaires pour se prononcer sur le recours à la procédure d'urgence. Ainsi, l'association UFC NC n'est pas fondée à soutenir que le recours à la procédure d'urgence relève d'un détournement de procédure ou d'une erreur manifeste d'appréciation dans la mise en œuvre des dispositions des articles Lp 252-11 et 252-30 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie.

10. Aux termes de l'article R. 252-21 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie : « *La décision d'homologation d'un produit phytopharmaceutique à usage agricole comporte les indications suivantes : 1° Le nom commercial du produit ; 2° Le nom du fabricant ; 3° Le pays de fabrication du produit ; 4° La ou les substance(s) active(s) qu'il contient, précisant leur concentration ; 5° Le ou les groupes mentionnés au I de l'article R. 252-1, auquel appartient le produit ; 6° La toxicité du produit ; 7° Le numéro d'homologation du produit ; 8° La durée de l'homologation, précisant les durées d'importation, de mise sur le marché et*

d'utilisation ; 9° Le cas échéant, les usages auxquels le produit est destiné ; 10° Le cas échéant, l'utilisation possible en agriculture biologique ; 11° Le cas échéant, les conditions restrictives prévues à l'article Lp. 252-18. / Dans les conditions définies par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, la décision d'homologation d'un produit phytopharmaceutique à usage agricole dont un usage vise une culture « de référence », peut être valable, pour le même usage, sur les cultures « rattachées ». Cette décision ne confère au demandeur aucun droit d'exclusivité relatif à l'importation, à la détention, à la mise sur le marché ou à l'utilisation du produit homologué ».

11. L'association UFC NC soutient que l'arrêté est irrégulier en l'absence de précisions sur le nom du fabricant et des usages, le tableau II en annexe de l'arrêté attaqué ne comporte aucune indication des fabricants, comme prévu par l'article R.252-21 et indique, pour le Conqueror, dans la colonne Usages, le terme « Traitements généraux » or c'est la culture visée qui doit être indiquée. Si l'association est fondée à soutenir que certaines informations en annexe ne sont pas conformes aux dispositions précitées de l'article R. 252-21 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie, il demeure qu'elle n'explicite pas en quoi, pour les PPPUA concernés, une telle omission est suffisamment grave pour conduire à l'annulation de l'arrêté dès lors que ces produits relèvent tous de marques déposées et que l'omission du nom de fabricant n'autorise pas l'importation de contrefaçon ou de production « parallèle ».

12. L'association requérante soutient enfin que les homologations de plusieurs PPUA excèdent les usages au titre desquels une telle homologation a été demandée en urgence. Elle soutient également que l'omission de la mention des cultures visées pour le Conqueror est irrégulière. Toutefois il résulte des dispositions combinées des articles Lp. 252-18 et R. 252-21 du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie que la décision d'homologation peut être assortie de conditions restrictives quant à l'utilisation du produit et que, le cas échéant, l'autorisation doit indiquer les usages auxquels le produit est destiné. Dans ces circonstances, en l'absence d'obligation de restreindre l'usage des PPUA aux cultures au titre desquelles la demande d'homologation est justifiée, ces moyens sont inopérants.

13. L'association requérante soutient que la Nouvelle-Calédonie a commis une erreur manifeste d'appréciation en agréant de nombreuses substances actives présentant des risques pour la santé humaine, elle soutient que le caractère de substances actives candidates à la substitution de ces molécules et les motifs de ce classement n'ont jamais été portés à la connaissance du gouvernement. Toutefois, le caractère de SA candidate à la substitution et les motifs de ce classement ne pouvaient échapper au gouvernement dès lors qu'un arrêté du 16 mai 2017 du même gouvernement fixe la liste des substances actives candidates à la substitution en UE. Le moyen doit donc être écarté.

14. L'article R. 252-38 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie rappelé au point 4 prévoit que les arrêtés du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sont soumis à la participation du public sauf lorsque l'urgence est justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public. L'arrêté d'agrément temporaire n° 2018-1821/GNC du 31 juillet 2018 est motivé par le souci de préserver la sécurité alimentaire démontré comme il a été dit ci-dessus. La sécurité alimentaire en Nouvelle-Calédonie est étroitement liée au maintien de l'ordre public. Par suite, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie était fondé à prendre selon une procédure d'urgence l'arrêté d'agrément temporaire du 31 juillet 2018 dont il est demandé la suspension sans en soumettre au public les motifs.

15. Il résulte de tout ce qui précède que l'association UFC NC n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté n° 2018-1821/GNC du 31 juillet 2018 relatif à l'agrément temporaire de substances actives et à l'homologation temporaire de produits phytopharmaceutiques à usage agricole, publié au Journal Officiel de la Nouvelle-Calédonie du 2 août 2018.

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

16. 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 UFC NC 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 de l'association UFC NC est rejetée.