

ÉDITION DU 13 JUILLET 2022

[Éditions précédentes](#)

Adresse email ...

Recevez gratuitement notre newsletter

Le droit en débats 

Le tribunal administratif de Paris déclare l'État responsable au regard de carences relevées dans le contrôle du pesticide chlordécone

[ADMINISTRATIF](#) (/actualites/administratif)

Saisi par 1 241 requérants d'une action en responsabilité à l'encontre de l'État, le tribunal administratif de Paris a relevé des carences imputables à ce dernier dans l'utilisation du chlordécone. Par contre, il a rejeté les demandes d'indemnisation fondées sur le préjudice d'anxiété.

TA Paris, 24 juin 2022, n° 2006925/6-2, 2107178/6-2 et 2126538/6-2 (<https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2022/07/20069256-2.pdf>)

Par ([/node/tribunal-administratif-de-paris-declare-l-etat-responsable-au-regard-de-carences-relevees-dans-\)](#) [Patrick Lingibé](#) ([/node/patrick-lingibe](#))

le 12 Juillet 2022



L'affaire du chlordécone constitue un problème sociétal majeur tout particulièrement sensible en Martinique et en Guadeloupe pour trois raisons. La première est sur le plan procédural : une action pénale a été initiée en 2006 par plusieurs victimes pour mise en danger de la vie d'autrui et empoisonnement qui devrait, après plus de quinze années d'instruction, se clôturer par un non-lieu fondé sur la prescription des faits poursuivis (en mars 2022, les juges d'instruction du pôle santé publique du tribunal judiciaire de Paris ont annoncé aux

parties leur intention de clôturer le dossier en s'orientant vers un non-lieu. Par ailleurs, deux plaintes ont été déposées l'Association médicale de sauvegarde de l'environnement et de la santé (AMSES) et l'Association guadeloupéenne d'action contre le chlordécone (AGAC) auprès de la Cour de justice de la République contre plusieurs anciens ministres de la Santé et de l'Agriculture – lesquelles ont été déclarées irrecevables pour défaut d'intérêt à agir – suscitant des réactions populaires d'incompréhension. La deuxième est que sur le plan sociologique, elle amène une radicalisation des rapports entre une partie de la population qui tient pour seul responsable de ce désastre environnemental et humain la communauté des planteurs de bananes. Enfin, la troisième raison est d'ordre environnemental et écologique : ce pesticide a abouti à modifier pour des siècles les terres antillaises polluées avec des effets très potentiellement nocifs sur l'ensemble des êtres humains qui y vivent.

A lire chron

[Contrôle c](#) (/node/cont)

[Le juge du](#) [tribunal ac](#)
[royal-recadre](#)

Parallèlement à l'action pénale, des requêtes ont été introduites en 2020 à l'encontre de l'État devant le tribunal administratif de Paris par un nombre important de requérants, dont l'association Vivre Guadeloupe, l'association CRAN et le collectif Lyannaj pou Depolye Matinik. Ils demandaient notamment d'annuler la décision implicite par laquelle le Premier ministre et le ministre de l'Agriculture ont rejeté leur demande d'indemnisation, de reconnaître le préjudice né de l'attribution des autorisations provisoires de vente (APV) par l'administration française pour les produits Kepone et Curlone de 1991 à 1993, de reconnaître la carence fautive de l'État dans l'utilisation de ses pouvoirs de police et dans son obligation d'information s'agissant du chlordécone et de reconnaître le préjudice moral d'anxiété pour l'ensemble des personnes ayant résidé depuis plus de douze mois en Guadeloupe ou en Martinique depuis 1972. Nous proposons d'analyser le jugement rendu sous, d'une part, l'angle de la responsabilité de l'État en matière de protection de la santé publique et, d'autre part, l'appréciation du préjudice d'anxiété faite par le juge administratif.

La responsabilité de l'État en matière de santé publique

Il convient de noter qu'il n'y a aucune référence dans notre Constitution qui traite de manière directe et claire de la santé en particulier. Cependant, dans sa décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980 (Cons. const. 22 juill. 1980, n° 80-117 DC, *Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*), le Conseil constitutionnel a considéré que la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens constituait un principe de valeur constitutionnelle. Il appartient donc à l'État d'assurer cette obligation de protection envers la population en prenant en conséquence les mesures appropriées. Pour le tribunal administratif parisien, l'État a failli à cette obligation de protection.

Nous rappelons rapidement les faits pour mieux comprendre la position adoptée par le tribunal. Une demande d'homologation pour le produit antiparasitaire à usage agricole dénommé le Kepone 5 % SEPPIC, contenant 5 % d'un composé organochloré toxique dénommé chlordécone, avait été déposée, ce pesticide étant destiné à combattre le charançon du bananier (La Martinique et la Guadeloupe sont d'importants producteurs de bananes dont la majorité de la production est exportée). Par acte du 29 février 1972, le ministre de l'Agriculture a décidé la mise à l'étude de ce produit tout en délivrant dans le même temps une autorisation provisoire de vente pour une année. Cette autorisation provisoire de vente a été renouvelée les 21 mai 1974 et 31 mai 1976. La demande d'homologation a été refusée le 7 février 1980 au motif que la société d'exploitation des produits pour les industries chimiques (SEPPIC) avait arrêté la commercialisation de son produit. Sous le nouveau nom de Musalone, la même spécialité contenant du chlordécone a bénéficié d'une nouvelle autorisation provisoire de vente le 27 février 1981, faisant suite à la demande de la société SEPPIC qui souhaitait reprendre la commercialisation de sa spécialité Kepone 5 % sous un autre nom. Cette spécialité a finalement été homologuée le 29 octobre 1986. Sous le nouveau nom de Curlone, une société a déposé le 8 avril 1981 une demande d'homologation en se prévalant du dossier technique de la spécialité Musalone déposée par la société SEPPIC. Le Curlone a également bénéficié d'une autorisation provisoire de vente le 30 juin 1981 et d'une homologation le 29 octobre 1986. L'homologation du Musalone a été retirée le 7 avril 1988 à la demande de la société Dupont de Nemours, titulaire de l'homologation. Le 1^{er} février 1990, l'homologation du Curlone a été retirée, sur proposition de la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole, compte tenu de l'existence de produits antiparasitaires de substitution. Le chlordécone a finalement été retiré de la liste des substances vénéneuses pouvant faire l'objet de délivrance et d'emploi sous conditions, par un arrêté du 3 juillet 1990 relatif aux conditions de délivrance et d'emploi, en agriculture, de substances vénéneuses et dangereuses. Cependant, le produit Curlone a toutefois continué d'être commercialisé à la vente jusqu'au 30 septembre 1993, sur autorisation du ministère de l'Agriculture.

S'agissant du cadre juridique applicable en l'espèce, il est fixé par deux textes de référence. En premier lieu, les dispositions de la loi n° 72-1139 du 22 décembre 1972 (L. n° 72-1139 du 22 déc. 1972 étendant le champ d'application de la loi validée et modifiée du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole) qui, d'une part, limitent dans son article 6 les autorisations provisoires de vente à six ans et, d'autre part, dans son article 3, de n'accorder d'homologation « qu'aux produits ayant fait l'objet d'un examen destiné à vérifier leur efficacité et leur innocuité à l'égard de la santé publique, des utilisateurs, des cultures et des animaux, dans les conditions prescrites ». En deuxième lieu, les dispositions de l'article 8 de l'arrêté du 1^{er} décembre 1987 (arr. du 1^{er} déc. 1987 relatif à l'homologation des produits visés aux pts 4 et 7 de l'art. 1^{er} de la loi du 2 nov. 1943 sur l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole) relatif à l'homologation des produits visés à l'article 1^{er} de la loi du 2 novembre 1943 sur l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole prévoient que, « lorsqu'une spécialité est l'objet d'un retrait d'homologation, la vente, la mise en vente ainsi que toute distribution à titre gratuit par le demandeur responsable de la mise sur le marché français doivent cesser un an après la notification de ce retrait. Toutefois, un délai supplémentaire d'un an est toléré dans les mêmes conditions que ci-dessus ».

Dans les circonstances de l'espèce, il ressort que le Kepone a bénéficié d'autorisations provisoires de vente successives, sous trois appellations différentes de spécialité, d'une durée totale de douze ans, soit bien au-delà de la durée légale de six ans fixés par les textes à partir de 1972. Pour le tribunal administratif parisien, il ressort donc clairement que « les services de l'État ont commis des négligences fautives en permettant la vente d'une même spécialité antiparasitaire contenant 5 % de chlordécone, sous les noms de Kepone 5 % SEPPIC, Musalone et Cirlone, sous le régime des autorisations provisoires de vente au-delà du délai de six ans prévu par les textes, puis en validant son homologation sans pouvoir établir, dans les conditions prescrites, son innocuité sur la santé de la population, des cultures et des animaux, et, enfin, en autorisant la poursuite des ventes au-delà des délais légalement prévus en cas de retrait de l'homologation ».

En effet, le juge administratif a relevé quatre éléments pertinents dans ce dossier démontrant la responsabilité parentelle de l'État dans les circonstances de l'espèce. Le premier élément tient à la toxicité démontrée du chlordécone à long terme sur les rats, son accumulation dans les graisses des rongeurs, son caractère persistant présentant des risques de contamination du milieu environnant avaient été décrits par la commission d'études de l'emploi des toxiques dès 1968. Le deuxième a trait au scandale environnemental et sanitaire de Hopewell, survenu en 1975 aux États-Unis et fortement médiatisé, lequel avait démontré clairement le caractère toxique de cette molécule sur les travailleurs soumis à une exposition aiguë et sur l'environnement, conduisant à l'interdiction de l'usage du Kepone dans ce pays à partir du 1^{er} mai 1978 et de la pratique de la pêche dans la James River contaminée jusqu'en 1988. Le troisième a trait à deux rapports de l'institut national de la recherche agronomique (INRA) datant de 1975 et 1980, ainsi que différentes études réalisées en Guadeloupe posaient la question de la pollution de l'environnement de l'île par les substances organochlorées. Enfin, le quatrième résulte du fait qu'après le retrait de l'homologation du Cirlone le 1^{er} février 1990, l'ensemble des planteurs de bananiers ont continué à bénéficier, nonobstant la dangerosité avérée de ce pesticide, d'une autorisation du ministre de l'Agriculture leur permettant d'utiliser cet insecticide jusqu'au 30 septembre 1993, soit au-delà du délai légal de deux ans.

Cette décision s'inscrit dans la jurisprudence posée par le juge du Palais-Royal qui sanctionne l'État lorsqu'il est constaté des carences en matière de police sanitaire et de santé publique. Il a jugé ainsi notamment que « la responsabilité de l'État peut être engagée à raison de la faute commise par les autorités agissant en son nom dans l'exercice de leurs pouvoirs de police sanitaire relative aux médicaments » (CE 9 nov. 2016, affaire du

Médiator, n° 393108, Lebon avec les conclusions [lien](http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=LEBON/JURIS/2016/0776); AJDA 2017. 426 [lien](http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=AJDA/JURIS/2017/0525), note S. Brimo [lien](http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=AJDA/CHRON/2017/0663); *ibid.* 2016. 2134 [lien](http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=AJDA/JURIS/2016/1758); D. 2016. 2346, obs. C. du Conseil d'État [lien](http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=RECUEIL/JURIS/2016/1287); *ibid.* 2017. 2224, obs. M. Bacache, A. Guégan-Lécuyer et S. Porchy-Simon [lien](http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=RECUEIL/CHRON/2017/1299); RDSS 2016. 1162, obs. J. Peigné [lien](http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=RDSS/CHRON/2016/0499)) ou encore en matière de lutte contre les pollutions atmosphériques dues à des concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 (CE 12 juill. 2017, Association *Les Amis de la Terre France*, n° 394254, Dalloz actualité, 17 juillet 2017, obs. M-C. de Montecler (https://www.dalloz-actualite.fr/flash/conseil-d-etat-enjoint-au-gouvernement-de-prendre-des-mesures-contre-pollution-de-l-air#results_box); Association *Les Amis de la Terre France*, Lebon [lien](http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=LEBON/JURIS/2017/0451); AJDA 2018. 167 [lien](http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=AJDA/JURIS/2018/0148), note A. Perrin et M. Deffairi [lien](http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=AJDA/CHRON/2018/0205); *ibid.* 2017. 1426 [lien](http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=AJDA/JURIS/2017/1736); D. 2017. 1474, et les obs. [lien](http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=RECUEIL/JURIS/2017/0852); RFDA 2017. 1135, note A. Van Lang [lien](http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=RFDA/CHRON/2017/0503); RTD eur. 2018. 392, obs. A. Bouveresse [lien](http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=RTDEUR/CHRON/2018/0333)). Cette jurisprudence est ici appliquée pour l'utilisation d'un pesticide dont l'État a autorisé l'utilisation alors que la dangerosité de ce produit était connue au point d'avoir été interdit dans sa commercialisation dans l'hexagone. Pour le juge administratif parisien, la responsabilité de l'État ne souffrait pas de discussion sur le principe en raison de sa carence dans le contrôle qu'il devait exercer sur le produit litigieux qui n'aurait en tout état de cause jamais dû être autorisé et utilisé au regard de sa dangerosité pour l'être humain et son environnement. Cependant, même s'il a reconnu une responsabilité étatique, il a rejeté la demande indemnitaire fondée sur le préjudice d'anxiété.

L'appréciation du préjudice d'anxiété par le juge administratif

Le préjudice d'anxiété se définit comme une situation d'inquiétude permanente face au risque de déclaration à tout moment d'une maladie. En l'espèce, la contamination du chlordécone entraîne pour la personne infectée un risque potentiel de développer des maladies causées par les molécules de ce pesticide. Il convient de noter que l'indemnisation des victimes de pesticides s'insère dans un dispositif particulier. Pour rappel, les pesticides « sont des produits chimiques, naturels ou de synthèse, ayant pour but de repousser ou détruire des éléments jugés nuisibles, qu'il s'agisse de microbes, d'animaux ou de végétaux, durant la production, le stockage ou la commercialisation de produits agricoles, de denrées alimentaires, ou de bois » (Rapport d'information de la mission sénatoriale commune d'information sur les pesticides « Pesticide, le risque zéro » (<https://www.senat.fr/rap/r12-042-1/r12-042-11.pdf>), Sénat n° 42, 10 oct. 2012, p. 13). La procédure d'indemnisation des victimes des pesticides peut intervenir au titre des maladies professionnelles sur le fondement de l'article L. 491-1 du code de la sécurité sociale. Cette procédure concerne les catégories de victimes suivantes : les assurés relevant des régimes d'assurance obligatoire contre les accidents du travail et les maladies professionnelles du régime général ou du régime des professions agricoles et les anciens exploitants, leurs conjoints et les membres de la famille bénéficiaires d'une pension de retraite agricole. L'indemnisation des victimes de pesticides peut intervenir également au titre de la solidarité nationale. Un fonds d'indemnisation des victimes de pesticides (FIVP) a été créé en 2019, avec l'objectif d'assurer une indemnisation intégrale de toutes les victimes souffrant de pathologies résultant de produits phytopharmaceutiques. Une action indemnitaire peut

également être menée selon la procédure de droit commun devant le juge judiciaire ou administratif. En matière civile, le préjudice d'anxiété a notamment été reconnu dans certaines affaires liées à une contamination imputable aux transfusions sanguines reçues au cours d'une intervention chirurgicale. Plus récemment, ce préjudice d'anxiété a été invoqué de nombreuses fois par des salariés en contact avec de l'amiante. Par une décision d'assemblée du 5 avril 2019 (Cass., ass. plén., 5 avr. 2019, n° 18-17.442, Dalloz actualité, 9 avr. 2019, obs. W. Fraisse (https://www.dalloz-actualite.fr/flash/amiante-l-extension-de-l-indemnisation-du-prejudice-d-anxiete#results_box); D. 2019. 922, et les obs. <http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=RECUEIL/JURIS/2019/1223>), note P. Jourdain <http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=RECUEIL/CHRON/2019/1500>; *ibid.* 2058, obs. M. Bacache, A. Guégan et S. Porchy-Simon <http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=RECUEIL/CHRON/2019/3179>; *ibid.* 2020. 40, obs. P. Brun, O. Gout et C. Quézel-Ambrunaz <http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=RECUEIL/CHRON/2020/0070>; JA 2019, n° 598, p. 11, obs. D. Castel <http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=JA/CHRON/2019/1088>; *ibid.* 2021, n° 639, p. 40, étude P. Fadeuilhe <http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=JA/CHRON/2021/0760>; AJ contrat 2019. 307, obs. C.-É. Bucher <http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=AJCA/JURIS/2019/0129>; Dr. soc. 2019. 456, étude D. Asquinazi-Bailleux <http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=DS/CHRON/2019/0315>; RDT 2019. 340, obs. G. Pignarre <http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=REVTRAV/CHRON/2019/0072>; RDSS 2019. 539, note C. Willmann <http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=RDSS/CHRON/2019/0216>), la Cour de cassation a opéré un revirement de jurisprudence et étend la réparation de ce préjudice d'anxiété lié à l'amiante.

De son côté, le juge indemnisait initialement le préjudice d'angoisse par la voie d'autres préjudices, notamment ceux afférents aux troubles aux conditions d'existence ou à la douleur morale. Par la suite, il a distingué ce préjudice particulier. Par exemple, en 2022, le juge du Palais-Royal a jugé : « Dès lors qu'elle établit que l'éventualité de la réalisation de ce risque est suffisamment élevée et que ses effets sont suffisamment graves, la personne a droit à l'indemnisation de ce préjudice, sans avoir à apporter la preuve de manifestations de troubles psychologiques engendrés par la conscience de ce risque élevé de développer une pathologie grave » (CE 28 mars 2022, n° 453378, Dalloz actualité, 6 avr. 2022, obs. D. Necib (https://www.dalloz-actualite.fr/flash/indemnisation-du-prejudice-d-anxiete-des-marins-exposes-l-amiante-breche-est-ouverte#results_box); Lebon <http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=LEBON/JURIS/2022/0220>; AJDA 2022. 655 <http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=AJDA/JURIS/2022/0515>; *ibid.* 1243 <http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=AJDA/JURIS/2022/0972>), concl. M. Le Corre <http://www.dalloz.fr/lien?famille=revues&dochype=AJDA/CHRON/2022/1225>).

Dans son jugement du 24 juin 2022, le juge administratif parisien retient que « l'utilisation du chlordécone de 1971 à 1993 a imprégné l'environnement des îles de la Martinique et de la Guadeloupe, entraînant, compte tenu de sa rémanence, la pollution de certains sols, de l'eau potable et de certaines zones marines, et que des travailleurs agricoles ont été exposés à cette substance. [...] une exposition au chlordécone présente un lien probable avec le risque de développer un cancer de la prostate, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ayant retenu dans une étude de mars 2021 l'excès d'un excès significatif et reproductible du cancer de la prostate parmi les sujets exposés aux pesticides, sans qu'il soit possible de distinguer les substances ou familles de substances impliquées ». Il note également que « l'étude Timoun, réalisée de 2004 à 2007 sur 1 068 femmes, a mis en évidence que l'exposition prénatale au chlordécone présentait des risques de réduction du score de préférence visuelle pour les nouveau-nés ainsi qu'à une réduction du score sur l'échelle du développement de la motricité fine chez les enfants âgés de 18 mois ».

Cependant, malgré ces constats, il a débouté les demandeurs de leurs demandes d'indemnisation en indiquant qu'« à l'exception de leur présence en Martinique ou en Guadeloupe pendant au moins douze mois depuis 1973, les requérants ne font état d'aucun élément personnel et circonstancié permettant de justifier le préjudice d'anxiété dont ils se prévalent ».

Le préjudice d'angoisse suppose, comme tout préjudice, la preuve d'un préjudice direct et certain sur la personne concernée. Il n'y a pas, par essence, de préjudice collectif et général, celui-ci devant être intériorisé pour chaque victime. En l'espèce, il ne fait aucun doute selon nous que les requérants subissent un préjudice d'angoisse tenant à leur contamination par le chlordécone. La seule problématique qui se pose est de démontrer pour chacun des requérants ce préjudice, le recours d'ailleurs à un expert pour examiner la victime est recommandé afin de mettre en exergue la situation médicale de la victime. Cela ne devrait pas poser de difficulté. Il ressort des différentes études conduites les éléments suivants : plus de 90 % de la population guadeloupéenne et martiniquaise, soit environ 800 000 personnes sont contaminées principalement par la voie alimentaire ; les terres et les eaux sont également contaminées et appelleront des procédés très lourds et très onéreux de décontamination ; une étude médicale montre que la Martinique détiendrait le taux le plus élevé au monde de cancer de la prostate avec 227 nouveaux cas pour 100 000 hommes chaque année ; le chlordécone est considéré comme un perturbateur endocrinien avec des effets très nocifs notamment sur le système nerveux, la fertilité et le développement de cancers (v. not. [Chlordécone : un perturbateur endocrinien emblématique affectant les Antilles françaises](http://beh.santepubliquefrance.fr/beh/2018/22-23/2018_22-23_4.html) (http://beh.santepubliquefrance.fr/beh/2018/22-23/2018_22-23_4.html), 3 juill. 2018, Santé publique France).

Le juge administratif a donc renvoyé les requérants à la démonstration individualisée de leur préjudice d'anxiété. L'affaire la contamination au chlordécone relève d'une problématique sociétale majeure d'ampleur nationale. Elle doit selon nous être traitée à ce niveau, compte du nombre important de personnes contaminées et des effets durables sur l'environnement. Compte tenu de ce cataclysme environnemental et humain, nous préconisons la création d'un Fonds d'indemnisation dédié spécifiquement aux victimes du chlordécone qui assurerait à ces dernières une indemnisation intégrale notamment de leur préjudice d'angoisse. D'ailleurs, il convient de noter que le cancer de la prostate est désormais reconnu comme maladie professionnelle liée à l'exposition aux pesticides, dont le chlordécone ([Comm. du 27 juin 2022 du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire](https://agriculture.gouv.fr/chlordecone-le-gouvernement-prend-acte-de-la-decision-du-tribunal-administratif-de-paris-du-24-juin) (<https://agriculture.gouv.fr/chlordecone-le-gouvernement-prend-acte-de-la-decision-du-tribunal-administratif-de-paris-du-24-juin>) pris à la suite du jugement rendu le 24 juin 2022 par le tribunal administratif de Paris).

Réagissez à cet article

Votre nom : *

Visiteur

Votre adresse e-mail : *

Le contenu de ce champ sera maintenu privé et ne sera pas affiché publiquement.

Votre commentaire : *

