

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA MARTINIQUE**

N°2400546

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme L.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Vincent Phulpin
Rapporteur

Le tribunal administratif de la Martinique

Mme Aude Monnier-Besombes
Rapporteuse publique

Audience du 17 avril 2025
Décision du 12 mai 2025

03-11
18-04-02-04
54-01-02
60-01-04-01

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 14 août 2024, un mémoire complémentaire, enregistré le 18 novembre 2024, Mme L., représentée par la Selarl Arckos Avocats, agissant par l'intermédiaire de Me Burac, demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui verser une indemnité d'un montant de 50 000 euros en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi à raison de son exposition chronique au chlordécone ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

Sur la recevabilité du recours et l'exception de prescription :

- l'ensemble de ses demandes indemnitaires sont recevables puisque l'ensemble des fautes figuraient bien dans sa demande indemnitaire préalable ;

- son préjudice d'anxiété n'est pas prescrit puisqu'elle n'avait pas une connaissance complète du risque de développer une maladie en raison de son exposition au chlordécone avant la publication des décrets des 20 décembre 2021 et 19 avril 2022 révisant et complétant les tableaux des maladies professionnelles ;

Sur les fautes commises par l'Etat :

En ce qui concerne les autorisations successives de vente du chlordécone :

- la toxicité du chlordécone était connue en France puisqu'elle avait été relevée en 1968 et en 1969 par le comité d'études des produits parasitaires à usage agricole, à l'occasion de l'examen de la demande d'homologation d'un produit dénommé « *Képone 5 % SEPPIC* » contenant 5 % de cette molécule ;

- cette toxicité avait également donné lieu à des alertes aux Etats-Unis, où le « *Kepone* » a été définitivement interdit en 1976, après que des salariés de l'usine de production implantée à Hopewell aient développé massivement des troubles neurologiques graves en raison de leur contamination au chlordécone ;

- de nombreuses études scientifiques, en France et ailleurs dans le monde, ont postérieurement documenté la toxicité au chlordécone, notamment le rapport Snegaroff (1977), l'étude de l'International agency for research on cancer de l'organisation mondiale de la santé (1979), le rapport Kermarrec (1980) et le rapport du National Toxicology Program (1981) ;

- des mesures d'interdiction du chlordécone ont été édictées dans plusieurs pays d'Europe, notamment en Suède, en 1978, en Allemagne de Ouest, en 1980, en Allemagne de l'Est, en 1983, ainsi qu'en Pologne, au Royaume-Uni et en Ukraine, en 1986 ;

- l'Etat a commis une faute de nature à engager sa responsabilité dès lors que, le 29 février 1972, une autorisation provisoire de vente du chlordécone, sans homologation préalable, a été délivrée pour le produit « *Kepone 5 % SEPPIC* », puis a été renouvelée, les 21 mai 1974 et 31 mai 1976, alors même que la toxicité du produit était connue ;

- l'Etat a également commis une faute dès lors que le produit « *Kepone 5 % SEPPIC* » a bénéficié d'une autorisation provisoire de vente, sans homologation préalable, entre 1972 et 1980, soit pendant une durée supérieure à la limite maximale de 6 ans fixée à l'article 6 de la loi n° 72-1139 du 22 décembre 1972 ;

- l'Etat a encore méconnu cette durée maximale de 6 ans puisqu'il a délivré, les 27 février 1981 et 30 juin 1981, de nouvelles autorisations provisoires de vente pour les produits dénommés « *Musalone* » et « *Curlone* », puis a homologué ces produits le 29 octobre 1986, alors même que ceux-ci reprenaient la même composition que le « *Kepone 5 % SEPPIC* » ;

- ces autorisations provisoires de vente et homologations délivrées pour le « *Musalone* » et le « *Curlone* » sont également entachées d'illégalité fautive puisque que la toxicité de ces produits, identiques au « *Kepone 5 % SEPPIC* », était connue ;

- l'Etat a encore commis une faute de nature à engager sa responsabilité dans la mesure où, après le retrait de l'homologation du « *Musalone* » et du « *Curlone* », le 1^{er} février 1990, et l'interdiction du chlordécone, le 3 juillet 1990, il a autorisé à titre dérogatoire la poursuite de l'utilisation du chlordécone dans les bananeraies antillaises pendant près de trois ans, d'abord sur la base de l'arrêté d'homologation du 1^{er} décembre 1987, puis en délivrant deux dérogations les 6 mars 1992 et 25 février 1993 ;

- ces trois dérogations édictées les 1^{er} février 1990, 6 mars 1992 et 25 février 1993 méconnaissent l'arrêté du 1^{er} décembre 1987 et le principe à valeur constitutionnelle de la protection de la santé ;

- l'Etat a commis une carence fautive en ne mettant pas en œuvre les prérogatives prévues à l'article 2 de la loi du 2 novembre 1943 afin de prendre, dès les événements survenus à Hopewell en 1975, un arrêté interdisant l'usage du chlordécone ;

En ce qui concerne les mesures prises après l'arrêt définitif de l'utilisation du chlordécone :

- l'Etat n'a mis en place aucune mesure spécifique après l'interdiction du chlordécone pour retirer du marché et éliminer les stocks non-utilisés de ce produit, et a ainsi commis une carence fautive ;

- l'Etat a encore commis une carence fautive en ne mettant en place aucune campagne d'information et de sensibilisation à destination des populations sur les dangers du chlordécone ;

- il a également été défaillant dans la gestion de la pollution du chlordécone, puisque les premières mesures pour mesurer l'impact de l'utilisation de ce pesticide n'ont été prises

qu'en 2008, soit presque 18 ans après son interdiction, et que les premières mesures concrètes d'indemnisation des ouvriers agricoles ne sont intervenues qu'en 2022 et n'ont qu'un objet limité ;

Sur les préjudices et le lien de causalité :

- elle a été exposée de manière chronique au chlordécone puisqu'elle a travaillé en qualité d'ouvrière agricole polyvalente au sein d'une bananeraie située au Lamentin pendant plus de 30 ans, entre 1977 et 2008, et qu'elle est intervenue sur toute la chaîne de production de la banane, y compris à l'épandage manuel du pesticide, sans aucun matériel de protection ;

- hospitalisée en urgence en métropole le 7 décembre 2022 pour des problèmes de vue, elle souffre d'un handicap visuel, craint que cette pathologie soit liée à son exposition au chlordécone et qu'elle s'aggrave à l'avenir ;

- elle a également été exposée de manière chronique au chlordécone, par contamination de la chaîne alimentaire, puisqu'elle est née et a toujours vécu en Martinique ;

- son exposition chronique au chlordécone lui fait craindre de développer d'autres pathologies, telles qu'un syndrome parkinsonien, un lymphome malin non hodgkinien ou des hémopathies malignes, générant ainsi un préjudice d'anxiété qu'elle évalue à la somme de 50 000 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 octobre 2024, le ministre de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la demande d'indemnisation n'est pas recevable s'agissant des fautes se rapportant à la gestion par l'Etat des stocks de chlordécone, des pollutions et de ses effets après l'interdiction, puisque de tels faits générateurs n'étaient pas mentionnés dans la demande indemnitaire préalable ;

- la demande d'indemnisation du préjudice d'anxiété allégué est couverte par la prescription quadriennale instituée à l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968, puisque la toxicité du chlordécone était connue dès le retrait de l'homologation, le 1^{er} février 1990, tandis que l'étendue de la pollution des sols était connue depuis 1999 ;

- les moyens soulevés par Mme L. ne sont pas fondés.

La procédure a été régulièrement communiquée au ministre auprès de la ministre du travail, de la santé, de la solidarité et des familles, chargé de la santé et de l'accès aux soins, et à la caisse générale de sécurité sociale de la Martinique, qui n'ont pas produit d'observation.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- la loi n° 43-525 du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole ;

- l'ordonnance n° 45-680 du 13 avril 1945 ;

- loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;

- la loi n° 72-1139 du 22 décembre 1972 ;

- le décret n° 56-197 du 26 novembre 1956 ;

- le décret n° 74-682 du 1^{er} août 1974 pris pour l'application de la loi du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole ;

- l'arrêté du 6 septembre 1954 du ministre de l'agriculture et du ministre de l'industrie et du commerce, relatif à l'homologation des spécialités antiparasitaires à usage agricole ;
- l'arrêté du ministre de l'agriculture du 7 octobre 1974 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 ;
- l'arrêté du 1^{er} décembre 1987 relatif à l'homologation des produits visés aux points 4 et 7 de l'article 1^{er} de la loi du 2 novembre 1943 sur l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Phulpin,
- et les conclusions de Mme Monnier-Besombes, rapporteure publique, désignée à titre temporaire en application de l'article R. 222-24 du code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. Mme L. a travaillé pendant de nombreuses années au sein d'une bananeraie en Martinique, en qualité d'ouvrière agricole. Elle a sollicité auprès du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire l'indemnisation des préjudices qu'elle estimait avoir subis en raison de son exposition chronique au chlordécone, par un courrier daté du 11 avril 2024 qui est resté sans réponse. Dans la présente instance, Mme L. demande au tribunal administratif de condamner l'Etat à lui verser une indemnité d'un montant de 50 000 euros en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi à raison de son exposition chronique au chlordécone.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense par le ministre :

2. L'article R. 421-1 du code de justice administrative dispose : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle (...)* ».

3. La décision par laquelle l'administration rejette une réclamation tendant à la réparation des conséquences dommageables d'un fait qui lui est imputé lie le contentieux indemnitaire à l'égard du demandeur pour l'ensemble des dommages causés par ce fait générateur, quels que soient les chefs de préjudice auxquels se rattachent les dommages invoqués par la victime et que sa réclamation ait ou non spécifié les chefs de préjudice en question. Par suite, la victime est recevable à demander au juge administratif, dans les deux mois suivant la notification de la décision ayant rejeté sa réclamation, la condamnation de l'administration à l'indemniser de tout dommage ayant résulté de ce fait générateur, y compris en invoquant des chefs de préjudice qui n'étaient pas mentionnés dans sa réclamation.

4. Il résulte de l'instruction que Mme L. a adressé à l'administration, par l'intermédiaire de son conseil, une demande préalable indemnitaire, par un courrier daté du 11 avril 2024 et effectivement réceptionné le 15 avril 2024, dans le cadre duquel elle a sollicité l'indemnisation par l'Etat des préjudices résultant de son exposition chronique au chlordécone, tant en sa qualité d'ancienne ouvrière agricole que de résidente martiniquaise. A cette occasion, elle s'est prévalu

de plusieurs séries de fautes liées aux conditions de délivrance, par les services de l'Etat, d'autorisations successives de vente de produits phytosanitaires comprenant du chlordécone, à partir de 1972, et de dérogations permettant l'utilisation de stocks restant de ces produits antiparasitaires après le retrait d'homologation, entre 1990 et 1993. Si plusieurs développements du courrier de demande indemnitaire préalable sont également consacrés aux stocks existants d'organochlorés après l'échéance de la dernière dérogation d'utilisation délivrée en 1993, aux pollutions générées par l'utilisation du chlordécone dans les Antilles françaises et aux effets de ces pollutions, la requérante n'a toutefois reproché aucune faute aux services de l'Etat dans la gestion de ces stocks de pesticides, ainsi que des pollutions et de leurs effets. Il s'ensuit que les carences fautives que Mme L. reproche à l'Etat pour la première fois dans sa requête, tirés de l'absence de mise en place de mesure pour retirer du marché et éliminer les stocks restants de chlordécone après l'interdiction du pesticide, de l'absence de mise en place de campagnes d'information et de sensibilisation sur les dangers du chlordécone, de la défaillance de l'Etat dans la gestion des pollutions générées par l'utilisation de l'organochloré, et de l'insuffisance des mesures d'indemnisation mises en place pour les ouvriers agricoles, se rattachent à des faits générateurs de responsabilité différents de ceux qui étaient mentionnés dans le courrier de demande indemnitaire préalable. Dans ces conditions, le ministre de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt est fondé à soutenir que le contentieux n'est pas lié pour ces faits générateurs qui n'ont été invoqués pour la première fois que devant le tribunal administratif. Les demandes indemnitaires se rapportant à ces faits générateurs nouveaux doivent, par suite, être rejetées comme irrecevables.

Sur la responsabilité de l'Etat :

En ce qui concerne la faute :

S'agissant des conditions de délivrance d'une autorisation provisoire de vente de produits pesticides à base de chlordécone le 29 février 1972 :

5. L'article 1^{er} de la loi du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole, validée par l'ordonnance n° 45-680 du 13 avril 1945, dans sa version alors en vigueur : « *Est interdite, à dater du 1^{er} janvier 1944, la vente, la mise en vente ou la distribution, à titre gratuit, de produits antiparasitaires à usage agricole n'ayant pas fait l'objet d'une homologation.* » L'article 2 de la même loi dispose, dans sa version alors en vigueur : « *Les produits visés par l'article précédent comprennent tous (...) les produits de défense contre les vertébrés et invertébrés nuisibles aux cultures et aux produits agricoles (...)* ». L'article 3 de la même loi dispose, dans sa version alors en vigueur : « *L'homologation n'est accordée qu'aux produits antiparasitaires à usage agricole ayant fait l'objet d'un examen pouvant comporter en particulier des essais physiques, chimiques ou biologiques dans les laboratoires dépendant du secrétariat d'Etat à la production industrielle ou du secrétariat d'Etat à l'agriculture et au ravitaillement (...)* ». L'article 4 de la même loi dispose, dans sa version alors en vigueur : « *Il est constitué une commission des produits antiparasitaires à usage agricole. Cette commission a pour rôle : / (...) 2° De définir les méthodes de contrôle de la composition et de l'efficacité des produits soumis à l'homologation ; / 3° De donner son avis sur toutes les questions qui lui seront soumises par les secrétaires d'Etat intéressés.* » L'article 5 de la même loi dispose, dans sa version alors en vigueur : « *Il est constitué un comité d'études des produits antiparasitaires à usage agricole. Ce comité a pour rôle : / 1° De faire effectuer sur les produits destinés à être mis en vente et dans les conditions fixées par la commission des produits antiparasitaires à usage agricole les essais prévus à l'article 3 ci-dessus ; / 2° De soumettre aux secrétaires d'Etat intéressés un rapport comportant des propositions quant à la suite à donner à la demande d'homologation ; / 3° De proposer aux secrétaires d'Etat intéressés de faire entreprendre toute étude scientifique jugée susceptible d'améliorer les conditions de la lutte contre les parasites*

agricoles ». L'article 6 de la même loi dispose, dans sa version alors en vigueur : « *Par dérogation à l'article 1^{er}, des autorisations provisoires de vente pourront être données sur propositions du comité d'études des produits antiparasitaires à usage agricole pour les produits en instance d'homologation (...)* ».

6. L'article 1^{er} de l'arrêté du 6 septembre 1954 du ministre de l'agriculture et du ministre de l'industrie et du commerce, relatif à l'homologation des spécialités antiparasitaires à usage agricole, dispose, dans sa version alors en vigueur : « *Toute demande d'homologation d'une spécialité antiparasitaire à usage agricole doit être adressée au ministre de l'agriculture (service de la protection des végétaux), soit par le fabricant pour les produits fabriqués en France, soit par l'usager de la marque résidant en France pour les produits importés* ». L'article 2 du même arrêté dispose, dans sa version alors en vigueur : « *Cette demande doit comporter : / 1° Le nom et l'adresse du demandeur ; / 2° La désignation commerciale de la spécialité ; / 3° La composition de la spécialité définie conformément aux conditions fixées par la loi modifiée du 4 août 1903 et le décret du 11 mai 1937 ; le cas échéant, la présence dans le produit d'une substance vénéneuse, inscrite aux tableaux établis en application du décret du 19 novembre 1948, doit être signalée ; toutes précisions complémentaires concernant cette composition pourront être demandées par le directeur du laboratoire de phytopharmacie ; / 4° La désignation du ou des groupes d'ennemis des cultures auxquels cette spécialité est destinée ; / 5° Le mode d'emploi préconisé, ainsi que les doses et périodes d'application ; / 6° Les précautions ou les mesures de sécurité exigées par la détention et l'emploi de la spécialité (...)* ». L'article 3 du même arrêté dispose, dans sa version alors en vigueur : « *Des échantillons destinés à des essais portant sur les propriétés physiques, chimiques et biologiques de la spécialité seront exigés après enregistrement de la demande (...)/ La constitution, en double exemplaire, d'un dossier technique portant sur les propriétés antiparasitaires du produit et sur sa toxicité éventuelle pour l'homme et les animaux utiles pourra également être exigée.* » L'article 4 du même arrêté dispose, dans sa version alors en vigueur : « *Les demandes d'homologation sont instruites par le directeur du laboratoire de phytopharmacie et présentées par lui au comité d'études des produits antiparasitaires à usage agricole. / Le comité d'études établit, dans un délai de trois mois après réception des demandes, un rapport motivé concluant à l'une des mesures suivantes susceptibles d'être appliquées séparément à la même spécialité, selon les groupes d'ennemis des cultures auxquels elle est destinée : / 1° Proposition d'homologation pour toute spécialité répondant à une formule de type commun, dont l'efficacité a été admise et les conditions d'emploi définies par la commission des produits anti parasitaires à usage agricole ; / 2° Mise en étude pour toute spécialité ne répondant pas à une formule de type connu. / Cette mise en étude peut s'accompagner, sauf avis défavorable de la commission d'études, de l'emploi des toxiques en agriculture, consultée au préalable, d'une proposition d'autorisation provisoire de vente pour certaines catégories d'emploi quand les deux conditions complémentaires suivantes sont remplies : / a) Efficacité de la ou des substances actives suffisamment établie ; / b) Utilisation ne semblant pas entraîner d'inconvénients notables dans des conditions normales d'emploi ; / 3° Proposition de refus d'homologation pour toute spécialité non conforme à la réglementation en vigueur, notamment en matière de toxiques, ou ne possédant pas les qualités physiques ou chimiques fixées par le comité d'études, ou se révélant d'une efficacité insuffisante aux doses indiquées. / Les décisions sont prises par le ministre de l'agriculture et sont notifiées aux intéressés par le service de la protection des végétaux.* » L'article 5 du même arrêté dispose, dans sa version alors en vigueur : « *En ce qui concerne les spécialités mises en étude avec ou sans autorisation provisoire de vente, le comité d'études prendra, dans le délai de deux ans, après la réception de la demande, une des mesures motivées suivantes : / a) Maintien en étude, avec ou sans autorisation provisoire de vente, pour certaines catégories d'emploi ; / b) Proposition d'homologation pour certaines catégories d'emploi ; / c) Proposition de refus d'homologation.* »

7. La société d'exploitation de produits pour les industries chimiques (SEPPIC) a souhaité commercialiser en France un produit à usage d'insecticide à base de chlordécone, composé organochloré de synthèse non présent à l'état naturel dans l'environnement, destiné à lutter contre le charançon du bananier. Par décision du 29 février 1972, le ministre de l'agriculture lui a délivré une autorisation provisoire de vente pour un produit commercialisé sous le nom de « Kepone 5 % SEPPIC », composé de chlordécone à hauteur de 5 % et se présentant sous la forme d'une poudre avec un dosage d'utilisation de 30 grammes par plant.

8. Il résulte de l'instruction que, d'une part, un produit similaire était commercialisé depuis 1958 aux Etats-Unis, sous l'appellation « Kepone », par la firme américaine Allied Chemical en vertu d'un brevet obtenu par cette société en 1952. Des données industrielles figuraient dans le dossier d'autorisation et d'enregistrement du chlordécone comme pesticide dans ce pays et indiquaient une neuro-toxicité, une toxicité sur la reproduction et un effet cancérigène à partir d'une exposition de 10 mg/kg de poids corporel par jour (pc/j) dans le cadre d'essais réalisés sur l'animal entre un an et deux ans. Ces données, initialement confidentielles, ont été, pour quelques-unes d'entre elles, publiées dans le cadre d'un ouvrage universitaire en 1963. Cette publication scientifique avait conduit à la limitation de l'utilisation du « Kepone » aux seuls usages non-alimentaires aux Etats-Unis, à l'exception de Porto Rico, Etat libre associé aux Etats-Unis, où le produit était également utilisé dans les bananeraies. D'autre part, la société SEPPIC avait fait l'objet en France d'un précédent refus d'homologation, le 5 décembre 1969, au vu de deux avis successifs négatifs rendus par la commission d'étude de l'emploi des toxiques en agriculture les 19 décembre 1968 et 29 novembre 1969. Il résulte de la lecture de ces deux avis, qui sont annexés au rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'impact économique, sanitaire et environnemental de l'utilisation du chlordécone et du paraquat comme insecticides agricoles dans les territoires de Guadeloupe et Martinique, sur les responsabilités publiques et privées dans la prolongation de leur autorisation et évaluant la nécessité et les modalités d'une indemnisation des préjudices des victimes et de ces territoires du 26 novembre 2019 et qui ont été versés à l'instruction, que la commission avait relevé, le 19 décembre 1968, que les essais de toxicité à long terme réalisés sur des rats avaient permis d'observer des effets d'intoxication caractérisés par une augmentation du foie et des reins des femelles, ainsi qu'une forte accumulation de produit dans les graisses des animaux, et sollicité un dossier plus complet pour pouvoir se prononcer sur l'homologation du produit. Dans son avis du 29 novembre 1969, la commission, au vu des nouveaux éléments produits par la société SEPPIC, avait relevé une toxicité à court terme et à long terme faisant apparaître des effets cumulatifs nets sur les rats, avec une intoxication se traduisant par des effets au niveau du foie et des reins, ainsi qu'un stockage considérable dans les graisses, et avait également noté le caractère toxique et persistant du chlordécone, en pointant, malgré qu'il n'y ait pratiquement pas de résidus dans les bananes, des risques de contamination du milieu environnant. Au vu de ces constatations, la commission avait préconisé le rejet du produit et son inscription sur le tableau A des substances vénéneuses, prévu à l'article R. 5149 du code de la santé publique dans sa version alors en vigueur, c'est-à-dire dans la catégorie des produits toxiques du tableau des organochlorés, lequel classement est effectivement intervenu peu de temps après. Enfin, à la suite d'un avis de la commission des toxiques rendu le 29 janvier 1971, la spécialité du Kepone, c'est-à-dire les poudres composées à base de 5 % de chlordécone, a été rétrogradée dans la catégorie des produits dangereux (catégorie C), tandis que seule sa substance active, c'est-à-dire la molécule du chlordécone elle-même, est demeurée classée comme produit toxique (catégorie A). La commission interministérielle de l'emploi des toxiques en agriculture a, à nouveau, examiné la demande d'homologation du produit « Kepone 5 % SEPPIC » le 1^{er} février 1972. Le directeur du laboratoire de phytopharmacie, qui a instruit cette demande en application des dispositions de l'article 4 de l'arrêté du 6 septembre 1954, a rappelé lors de son rapport devant la commission « la grande persistance et la forte toxicité chronique » de ce produit tout en soulignant son intérêt pour le traitement des bananiers en remplacement du pesticide alors

utilisé, le Hexachlorocyclohexane (HCH), qui nécessitait l'utilisation de doses très supérieures de produit par rapport à celles du « Kepone 5 % SEPPIC » et le caractère non détectable de résidus de ce dernier dans les bananes. Au vu de ces éléments, la commission a émis le 1^{er} février 1972 un avis favorable à la délivrance d'une autorisation provisoire de vente d'un an, en préconisant cependant que de nouveaux contrôles de résidus dans les bananes soient réalisés.

9. Par une décision du 29 février 1972, le ministre de l'agriculture a maintenu à l'étude la demande d'homologation et a délivré, à titre dérogatoire, une autorisation provisoire de vente pour le produit « Kepone 5 % SEPPIC » en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 2 novembre 1943. Cependant, tant les restrictions d'utilisation du Kepone, décidées aux Etats-Unis après la diffusion d'une partie des données industrielles figurant dans le dossier d'autorisation du produit Kepone à base de chlordécone commercialisé dans ce pays, que les avis de la commission interministérielle de l'emploi des toxiques en agriculture avaient mis en lumière la forte toxicité chronique du produit sur les rongeurs, notamment à partir d'une dose d'exposition de 10 mg/kg de pc/j, et non sa seule toxicité aiguë, ainsi que le caractère persistant de la molécule du chlordécone et le risque de diffusion dans le milieu environnant au sein des bananeraies, malgré la quasi-absence de résidus dans les bananes. Ainsi, si la perspective de remplacer l'Hexachlorocyclohexane (HCH) par un nouvel insecticide organochloré nécessitant l'utilisation de doses très inférieures pouvait éventuellement justifier que le dossier d'homologation du « Kepone 5 % SEPPIC » soit maintenu en étude, conformément au 2^o de l'article 4 cité précédemment de l'arrêté du 6 septembre 1954, les éléments d'appréciation soumis au ministre chargé de l'agriculture, qui n'était pas lié par le dernier avis de la commission, ne permettaient pas de tenir pour suffisamment établie l'innocuité du produit et que son utilisation n'entraînerait ainsi pas d'inconvénients notables dans des conditions normales d'emploi, prévoyant un dosage de 30 grammes par plant. Dans ces conditions, Mme L. est fondée à soutenir que le ministre chargé de l'agriculture a commis une illégalité fautive de nature à engager la responsabilité de l'Etat en assortissant le maintien à l'étude de la demande d'homologation du « Kepone 5 % SEPPIC » d'une autorisation provisoire de vente par sa décision du 29 février 1972.

S'agissant des conditions de renouvellement d'autorisations provisoires de vente de produits pesticides à base de chlordécone postérieurement au 29 février 1972 :

Quant au cadre juridique :

10. L'article 1^{er} de la loi du 2 novembre 1943, dans sa rédaction issue de la loi n° 72-1139 du 22 décembre 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 dispose, dans sa version alors en vigueur : « *Est interdite la vente, la mise en vente ou la distribution à titre gratuit, des produits énumérés ci-après, lorsqu'ils n'ont pas fait l'objet d'une homologation : / (...) 3° Les produits de défense contre les vertébrés et invertébrés nuisibles aux cultures et aux produits agricoles ; (...)* ». L'article 3 de la même loi dispose, dans sa version alors en vigueur : « *L'homologation n'est accordée qu'aux produits définis à l'article 1^{er} 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 d'emploi prescrites. Cet examen peut comporter en particulier des essais physiques, chimiques ou biologiques dans les laboratoires et services dépendant du ministère du développement industriel et scientifique ou du ministère de l'agriculture et du développement rural (...)* ». L'article 5 de la même loi dispose, dans sa version alors en vigueur : « *Il est constitué un comité d'études des produits définis à l'article 1^{er}. Ce comité a pour rôle : / 1° De faire effectuer sur les produits destinés à être mis en vente et dans les conditions fixées par la commission des produits antiparasitaires à usage agricole les essais prévus à l'article 3 ci-dessus ; / 2° De soumettre aux secrétaires d'Etat*

intéressés un rapport comportant des propositions quant à la suite à donner à la demande d'homologation ; (...) ». L'article 6 de cette même loi dispose, dans sa version alors en vigueur : *« Par dérogation à l'article 1^{er} et à l'article 1^{er} bis, des autorisations provisoires de vente ou d'importation pourront être données, sur proposition du comité d'études des produits définis à l'article 1^{er}, pour les produits en instance d'homologation. L'autorisation provisoire de vente sera annulée d'office si l'homologation n'intervient pas dans un délai maximum de quatre ans. Toutefois, cette autorisation provisoire de vente pourra être exceptionnellement reconduite par les instances compétentes pour un délai maximum de deux ans (...) ».*

11. L'article 1^{er} du décret n° 74-682 du 1^{er} août 1974 pris pour l'application de la loi du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole a abrogé les articles 4 et 5 de la loi du 2 novembre 1943, qui avaient institué une commission des produits antiparasitaires à usage agricole et un comité d'études des mêmes produits. L'article 2 de ce même décret dispose, dans sa version alors en vigueur : *« Il est créé une commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés chargée : / 1. D'examiner les risques de toxicité directe ou indirecte à l'égard de l'homme et des animaux des produits énumérés : / 1. D'examiner les risques de la toxicité directe ou indirecte à l'égard de l'homme et des animaux, ainsi que les dangers que peut présenter la dispersion dans l'environnement des produits énumérés à l'article 1^{er} de la loi susvisée du 2 novembre 1943 ; / 2. De donner, compte tenu de ces risques, son avis sur les conditions d'emploi desdits produits. / Les membres de cette commission sont choisis, en raison de leur compétence, parmi des experts ayant ou non la qualité d'agent public. Ils sont nommés par arrêté du ministre de l'agriculture sur proposition, le cas échéant, des ministres intéressés. »* L'article 3 de ce même décret dispose, dans sa version alors en vigueur : *« Il est créé une commission des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés chargée : / 1. De proposer au ministre de l'agriculture toutes les mesures susceptibles de contribuer à la normalisation, à la définition et à l'établissement des conditions et modalités d'emploi des produits énumérés à l'article 1^{er} de la loi susvisée du 2 novembre 1943, eu égard à leur degré d'efficacité et à leurs inconvénients de tous ordres, notamment écologiques ; / 2. De définir les méthodes de contrôle de la composition et de l'évaluation des produits soumis à l'homologation ; / 3. De donner son avis sur toutes les questions que lui soumettent les ministres intéressés et de formuler toutes recommandations relevant de sa compétence et concernant les produits énumérés à l'article 1^{er} de la loi susvisée du 2 novembre 1943. / Cette commission comprend des représentants des services publics et des organismes professionnels concernés ainsi que des experts choisis en raison de leur compétence. / Ils sont nommés par arrêté du ministre de l'agriculture sur proposition, le cas échéant, des ministres intéressés. »* L'article 4 de ce même décret dispose, dans sa version alors en vigueur : *« Il est créé un comité d'homologation des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés chargé : / 1. D'examiner les demandes d'homologation des produits destinés à être mis en vente et de vérifier qu'ils sont conformes aux règles adoptées sur proposition de la commission instituée à l'article 3 ci-dessus ainsi que les demandes d'agrément pour la réalisation d'essais officiellement reconnus des produits phytopharmaceutiques ; / 2. De faire au ministre de l'agriculture des propositions sur la suite à donner aux demandes d'homologation et aux demandes d'agrément susvisées. / Ce comité est composé des représentants des ministres intéressés. Ces représentants sont nommés par arrêté du ministre de l'agriculture sur proposition, le cas échéant, de ces ministres. / Ils sont nommés par arrêté du ministre de l'agriculture sur proposition, le cas échéant, des ministres intéressés. »*

12. L'article 1^{er} de l'arrêté du ministre de l'agriculture du 7 octobre 1974 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 dispose, dans sa version alors en vigueur : *« Les demandes d'homologation concernant les produits énumérés à l'article 1^{er} de la loi du*

2 novembre 1943 doivent être adressées, pour chaque spécialité, au ministre de l'agriculture par le détenteur de la marque résidant en France. » L'article 2 du même arrêté dispose, dans sa version alors en vigueur : « Chaque demande doit comprendre : / 1° Un formulaire prévu à cet effet, établi en trois exemplaires ; / 2° Un dossier, établi en trois exemplaires, contenant tous les éléments recueillis par le demandeur sur l'efficacité et l'innocuité du produit. » L'article 4 du même arrêté dispose, dans sa version alors en vigueur : « Les demandes d'homologation sont soumises à l'examen du comité d'homologation des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés qui établit un rapport motivé proposant l'une des mesures suivantes susceptibles d'être appliquées séparément à la même spécialité, selon les usages auxquels elle est destinée : / 1° Homologation pour toute spécialité dont l'efficacité et l'innocuité ont été reconnues conformément aux règles générales définies par la commission des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés ainsi que par la commission d'études de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés. / Toutefois, une autorisation provisoire de vente peut être proposée pour toute spécialité ne répondant pas strictement aux règles générales visées ci-dessus lorsque, après examen, il apparaît que l'efficacité et l'innocuité de cette spécialité sont suffisamment établies dans les conditions d'emploi prescrites. / Lorsque les propriétés de la spécialité ne sont pas suffisamment connues, le comité peut proposer un maintien en étude sans autorisation provisoire de vente. / 2° Refus d'homologation pour toute spécialité non conforme à la réglementation en vigueur ou ne possédant pas les qualités exigées par l'article 3 de la loi du 2 novembre 1943. / Les décisions sont prises par le ministre de l'agriculture. » L'article 5 du même arrêté dispose, dans sa version alors en vigueur : « Les autorisations provisoires de vente sont accordées pour une durée qui ne peut excéder quatre ans, sauf reconduction, à titre exceptionnel, pour un délai maximum de deux ans, dans les conditions fixées par l'article 6 de la loi du 2 novembre 1943. / En ce qui concerne les spécialités maintenues en étude sans autorisation provisoire de vente, le comité d'homologation des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés propose, dans le délai de deux ans après la réception de la demande, une des mesures motivées suivantes pouvant intéresser une ou plusieurs catégories d'emploi : / a) Homologation ou, le cas échéant, autorisation provisoire de vente ; / b) Maintien en étude sans autorisation provisoire de vente ; / c) Refus d'homologation. » L'article 10 du même arrêté dispose, dans sa version alors en vigueur : « Le bénéfice de l'autorisation provisoire de vente ou de l'homologation implique, pour le détenteur de la marque, l'engagement de ne vendre, sous le nom commercial indiqué, qu'une spécialité définie : / 1° Par son nom commercial ; / 2° Par le nom du détenteur de la marque ; / 3° Par le numéro d'homologation ou d'autorisation provisoire de vente ; / 4° Par sa composition (...) ».

Quant au renouvellement de l'autorisation provisoire de vente du « Kepone 5 % SEPPIC » :

13. En premier lieu, il résulte de l'instruction que, postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1972 modifiant la loi du 2 novembre 1943, l'autorisation provisoire de vente du produit « Kepone 5 % SEPPIC » a été renouvelée le 21 mai 1974 et le 31 mai 1976, alors que la demande d'homologation de ce pesticide était toujours à l'étude. La SEPPIC a mis fin à la commercialisation de ce pesticide le 7 février 1980, du fait de l'arrêt de la production du chlordécone par la firme américaine Allied Chemical et de l'épuisement de ses stocks de produits à base de cette substance active, ce qui a conduit le ministre de l'agriculture à édicter, pour ce motif, une décision de refus d'homologation de ce produit le 5 mai 1980. Ainsi, la période totale pendant laquelle le produit « Kepone 5 % SEPPIC » a bénéficié d'une autorisation provisoire de vente délivrée en application des dispositions de la loi n° 72-1139 du 22 décembre 1972, qui s'est étendue du 21 mai 1974 au 5 mai 1980, n'a pas dépassé la durée globale maximale fixée à six ans par les dispositions précitées de l'article 6 de la loi du 2 novembre 1943 dans leur version issue de ladite loi du 22 décembre 1972. La requérante n'est donc pas fondée à soutenir que les décisions

du ministre de l'agriculture des 21 mai 1974 et 31 mai 1976 portant renouvellement de l'autorisation provisoire de vente du produit « Kepone 5% SEPPIC » seraient entachées d'illégalité fautive à ce titre.

14. En deuxième lieu, d'une part, il ne résulte pas de l'instruction, alors que les archives du ministère de l'agriculture qui ont été communiquées à la commission d'enquête parlementaire de l'Assemblée nationale et au tribunal judiciaire de Paris sont incomplètes pour la période comprise entre 1972 et 1981, que la société SEPPIC aurait communiqué au comité d'études des produits antiparasitaires à usage agricole ou à la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés, les résultats du contrôle des résidus du « Képone 5 % SEPPIC » dans les bananes, qui avait été préconisé par la commission interministérielle de l'emploi des toxiques en agriculture dans son avis du 1^{er} février 1972, ou tout autre complément d'étude. D'autre part, il résulte de l'instruction que, au cours du mois de juillet 1975, une série d'investigations a révélé que plus de la moitié (57 %) des employés de la compagnie américaine Life Sciences Products, qui fabriquait le produit Kepone dans une usine implantée à Hopewell en Virginie, en qualité de sous-traitante de la firme américaine Allied Chemical, avait développé un syndrome toxique neurologique, caractérisé par des tremblements, un irritabilité, une anxiété et des troubles de la mémoire récente, en réaction à une exposition directe au Kepone lors du processus de fabrication sans protection adaptée, ainsi qu'une contamination importante du site de production au chlordécone (air, sol et bâtiments). Les autorités fédérales américaines ont alors décidé la fermeture de l'usine de production, à la fin du mois de juillet 1975, puis l'arrêt de la vente, de l'usage et du transfert du Kepone à la fin du mois d'août 1975. Dans les semaines suivantes, les investigations ont révélé une pollution environnementale élargie au chlordécone, affectant notamment le fleuve de la James River, situé à proximité de l'usine, et l'estuaire le plus proche, où la pêche et la consommation des produits de la pêche ont été immédiatement interdites par les autorités. La compagnie Life Sciences Products et la firme Allied Chemical ont toutes deux été condamnées par la justice fédérale américaine à des peines d'amendes de plusieurs millions de dollars, tandis que le Kepone a été définitivement interdit aux Etats-Unis le 11 mai 1977. Ces événements ont apporté la preuve indiscutable de la toxicité aiguë et chronique du Kepone tant pour les êtres humains que pour l'environnement immédiat lors d'une exposition directe à ce pesticide. Dans ce contexte, les renouvellements par le ministre de l'agriculture de l'autorisation provisoire de vente pour le produit « Képone 5 % SEPPIC », d'abord le 21 mai 1974, sur la base d'un dossier d'homologation qui ne comportait aucun élément d'étude complémentaire infirmant les éléments déjà présents le 29 février 1972 qui permettaient pas de tenir pour suffisamment établie l'innocuité du produit et que son utilisation n'entraînerait ainsi pas d'inconvénients notables dans des conditions normales d'emploi, ainsi qu'il a été dit précédemment au point 9., puis le 31 mai 1976, après que les événements survenus à Hopewell aient démontré la toxicité aiguë et chronique du Kepone pour les êtres humains et l'environnement immédiat en cas d'exposition directe à ce pesticide, sont entachés d'illégalité fautive de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Quant aux conditions de délivrance d'une autorisation provisoire de vente, puis de l'homologation du Musalone et du Curlone :

15. Il résulte de l'instruction, en particulier du courrier daté du 16 décembre 1980 et des pièces jointes à ce courrier que la société SEPPIC a adressé au ministre de l'agriculture, qui sont annexés au rapport de la commission d'enquête parlementaire du 26 novembre 2019 et qui ont été versés à l'instruction, que, à la suite de l'arrêt de la production de Kepone aux Etats-Unis consécutivement aux événements survenus à Hopewell et à leurs conséquences, la société SEPPIC a renoncé, faute de stocks, à commercialiser en France le produit « Kepone 5 % SEPPIC » au début de l'année 1980, ce qui a conduit le ministre de l'agriculture à édicter, pour ce motif, une décision

de refus d'homologation de ce produit le 5 mai 1980. Toutefois, la société SEPPIC a découvert peu de temps après l'existence dans plusieurs pays d'Amérique latine et d'Amérique centrale des stocks importants d'un produit commercialisé sous l'appellation « Musalone », qui avait été fabriqué par la firme américaine Allied Chemical avant son retrait du marché phytosanitaire et qui présentait une composition strictement identique à celle du « Kepone 5 % SEPPIC », l'appellation « Musalone » ayant été utilisée pour des raisons strictement commerciales. La société SEPPIC a alors souhaité commercialiser ce produit en France et a déposé à cet effet, le 19 décembre 1980, une demande d'homologation de ce produit, sous la spécialité commerciale du « Musalone ». La société SEPPIC a en outre autorisé la SA Les Etablissements Laurent de Laguarigue, société martiniquaise, à utiliser les résultats techniques du Musalone. Cette société martiniquaise a alors présenté, le 8 avril 2021, une demande d'homologation d'un produit identique au Musalone, sous la spécialité commerciale du « Curlone ». Le ministre de l'agriculture a d'abord délivré, à titre dérogatoire, deux autorisations provisoires de vente de ces deux produits, respectivement par des décisions des 27 février 1981 et 30 juin 1981, assorties toutes deux de l'observation « avis définitif de la commission d'étude de la toxicité nécessaire », puis a prononcé leur homologation, par deux décisions du 29 octobre 1986.

16. En premier lieu, il résulte de la combinaison des dispositions des articles 1^{er}, 3 et 6 de la loi du 2 novembre 1943, dans leur rédaction issue de la loi n° 72-1139 du 22 décembre 1972, et des articles 1^{er}, 4, 5 et 10 de l'arrêté ministériel du 7 octobre 1974 que les produits antiparasitaires visés à l'article 1^{er} de la loi du 2 novembre 1943 doivent faire l'objet d'une demande d'homologation pour chaque spécialité définie tant par son nom commercial, que par sa composition. Si chaque spécialité objet d'une demande d'homologation peut être maintenue en étude, lorsqu'elle ne remplit pas strictement les critères d'homologation, et assortie, lorsque les conditions sont remplies, de la délivrance d'une autorisation provisoire de vente, les autorisations provisoires de vente qui peuvent être accordées pour un même produit antiparasitaire sont soumises à la durée maximale de quatre ans, instituée à l'article 6 de la loi du 2 novembre 1943, laquelle durée maximale peut être reconduite, à titre exceptionnel, pour deux années supplémentaires, soit une durée totale au maximum de six ans. Il s'ensuit que, lorsqu'un même produit antiparasitaire fait l'objet de demandes d'homologation sous des appellations commerciales distinctes, le ministre chargé de l'agriculture ne peut maintenir en étude de telles demandes d'homologation et délivrer, à titre dérogatoire, des autorisations provisoires de vente pour ces différentes spécialités commerciales que pour autant que la durée cumulée des autorisations provisoires de vente se rapportant au même produit antiparasitaire n'a pas dépassé la durée maximale instituée à l'article 6 de la loi du 2 novembre 1943, qui peut être portée au maximum à six années.

17. En l'espèce, il résulte de ce qui a été dit précédemment au point 15. que les spécialités commerciales « Képone 5 % SEPPIC » et « Musalone » de la SEPPIC, ainsi que la spécialité commerciale « Curlone » de la SA Les Etablissements Laguarigue recouvrent en réalité le même produit antiparasitaire, seule l'appellation commerciale étant différente. La spécialité « Képone 5 % SEPPIC » a été autorisée à la vente, à titre dérogatoire, entre le 29 février 1972 et le 7 février 1980, période au cours de laquelle la demande d'homologation avait déjà été maintenue à l'étude et assortie d'autorisations provisoires de vente successives délivrées en application en application des dispositions de la loi n° 72-1139 du 22 décembre 1972, pour la période du 21 mai 1974 au 5 mai 1980, sans que l'instruction de la demande d'homologation n'arrive à son terme, ainsi qu'il a été dit précédemment au point 13. Dans ces conditions, en délivrant des autorisations provisoires de vente pour les spécialités du Musalone et du Curlone les 27 février 1981 et 30 juin 1981, sans prononcer au préalable l'homologation de ces spécialités, le ministre de l'agriculture a en réalité renouvelé l'autorisation provisoire de vente d'un même produit antiparasitaire à usage agricole, quelle que soit son appellation commerciale, au-delà de la

durée légale maximale de six ans instituée à l'article 6 de la loi du 2 novembre 1943. Il s'ensuit qu'en recourant à la mesure dérogatoire de l'autorisation provisoire de vente pour permettre la vente et la distribution du Musalone, le 27 février 1981, et du Curlone, le 30 juin 1981, le ministre de l'agriculture a commis des illégalités fautives de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

18. En deuxième lieu, d'une part, il résulte de l'audition du directeur général de la SA Les Etablissements Laguarigue, mentionnée dans l'ordonnance de non-lieu rendue par le tribunal judiciaire de Paris le 2 janvier 2023, qu'à l'appui de sa demande d'homologation du Curlone, la société s'était contentée de fournir le dossier du « Kepone » qui lui avait été remis par la SEPPIC et n'a donc procédé à aucune étude technique ou biologique complémentaire. Il ne résulte pas de l'instruction que la société SEPPIC avait elle-même effectué des études techniques et biologiques complémentaires à celles présentées dans le dossier d'homologation du « Kepone 5 % SEPPIC » afin d'enrichir le dossier de demande d'homologation du Musalone. Il ne résulte pas non plus de l'instruction, alors que comme il a été dit précédemment les archives du ministère de l'agriculture communiquées à la commission d'enquête parlementaire de l'Assemblée nationale et au tribunal judiciaire de Paris sont incomplètes pour la période comprise entre 1972 et 1981, que la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés aurait formulé, dans le cadre de l'instruction de la demande d'homologation du Curlone, une demande afin de compléter les dossiers de demande d'homologation déposés par la SA Les Etablissements Laguarigue et la société SEPPIC. D'autre part, il résulte de ce qui a été dit précédemment au point 14. que les événements survenus à Hopewell ont apporté la preuve indiscutable de la toxicité aiguë et chronique du Kepone tant pour les êtres humains que pour l'environnement immédiat lors d'une exposition directe à ce pesticide. En outre, depuis le dernier renouvellement de l'autorisation provisoire de vente pour le produit « Képone 5 % SEPPIC », décidé par le ministre de l'agriculture le 31 mai 1976, de nouvelles études scientifiques avaient permis d'approfondir les connaissances liées aux effets de l'utilisation des pesticides à base de chlordécone. Ainsi, en 1977, le rapport Snegaroff, établi dans le cadre d'une mission d'étude menée par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) dans la région bananière de Guadeloupe, a mis en évidence l'existence de la pollution des sols des bananeraies et des milieux aquatiques environnants par les organochlorés, notamment le chlordécone. En 1980, le rapport Kermarrec, établi dans le cadre d'une mission d'étude menée par le centre de l'INRA de la Guadeloupe, a souligné la bioaccumulation des substances organochlorées dans l'environnement, a relevé l'accroissement de la concentration en perchlordécone, insecticide proche du chlordécone commercialisé aux Etats-Unis sous l'appellation « Mirex » et utilisé contre la fourmi manioc, dans la chaîne alimentaire et a attiré l'attention sur le chlordécone dans le but de cerner avec précision sa présence dans l'environnement. Une étude du centre international de recherche sur le cancer de l'Organisation mondiale de la santé, réalisée chez l'animal en laboratoire en 1979, et une étude américaine réalisée en 1981 par le National Toxicology Program (NTP), relevant de la National Institutes of Health (NIH) et dépendant du ministère américain de la santé, ont mis en lumière le caractère potentiellement cancérigène pour l'homme. Par ailleurs, à la suite de l'accident de l'usine d'Hopewell, les Etats-Unis ont interdit la production et la commercialisation du Kepone en 1977, tandis que la Suède et la République fédérale d'Allemagne ont interdit son utilisation respectivement en 1978 et 1980. Dans ces conditions, Mme L. est fondée à soutenir que les autorisations provisoires de vente des spécialités Musalone et Curlone, délivrées les 27 février 1981 et 30 juin 1981, puis les homologations de ces deux spécialités, délivrées le 29 octobre 1986, ont été accordées sans que ne soit établie son innocuité à l'égard de la santé publique, des utilisateurs, des cultures et des animaux, en méconnaissance respectivement des articles 6 de la loi du 2 novembre 1943 et 4 de l'arrêté ministériel du 7 octobre 1974, et de l'article 3 de la même loi. Les arrêtés du ministre de l'agriculture des 27 février 1981, 30 juin 1981 et 29 octobre 1986 sont dès lors tous les quatre entachés d'une illégalité fautive de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

S'agissant de l'interdiction du chlordécone et des conditions de délivrance de dérogations d'utilisation après le retrait d'homologation :

19. D'une part, l'article 8 de l'arrêté du ministre de l'agriculture du 1^{er} décembre 1987 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 dispose, dans sa version alors en vigueur : « *Lorsqu'une spécialité bénéficiant d'une autorisation provisoire de vente est l'objet d'un refus 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 date de notification du refus d'homologation. Toutefois, un délai supplémentaire d'un an est toléré en ce qui concerne la vente, la mise en vente ou la distribution à titre gratuit par toute personne autre que le demandeur, responsable de la mise sur le marché français. / 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 (...)* ».

20. D'autre part, le troisième alinéa de l'article 2 de la loi du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole dispose, dans sa version alors en vigueur : « *Sans préjudice des dispositions prévues par les arrêtés pris en application du code de la santé publique, des arrêtés du ministre de l'agriculture et du développement rural, pris sur avis de la commission instituée par l'article 4 ci-dessous, pourront interdire ou limiter certains usages des produits visés à l'article 1^{er} ci-dessus ainsi qu'au premier alinéa du présent article.* » L'article 1^{er} de l'arrêté du 5 juillet 1982 relatif aux conditions de délivrance et d'emploi en agriculture de substances vénéneuses dispose : « *Il est interdit de délivrer et d'employer les substances vénéneuses visées à l'article 3 ci-après, en dehors des conditions de concentration commerciale maximale et d'utilisation agricole fixées en regard de chacune de ces substances présentées sous forme de préparations.* » L'article 3 du même arrêté dispose, dans sa version en vigueur jusqu'au 26 août 1990 : « *La liste des substances visées à l'article 1^{er} est la suivante : / (...) CHLORDECONE - Poudre pour poudrage (max. 5 %) : Traitement interdit sauf sur bananiers (...)* ». Par un nouvel arrêté du 3 juillet 1990, entré en vigueur le 26 août 1990, le ministre chargé de l'agriculture a supprimé les poudres pour poudrage contenant un maximum de 5 % de chlordécone des substances autorisées dans l'agriculture de la banane, en application de l'article 3 cité précédemment de l'arrêté relatif aux conditions de délivrance et d'emploi en agriculture de substances vénéneuses et dangereuses.

21. En premier lieu, par deux décisions du 1^{er} février 1990, le ministre chargé de l'agriculture a prononcé le retrait de l'homologation du Musalone et du Curlone. Contrairement à ce que soutient la requérante, ces décisions de retrait d'homologation ne comportaient aucune dérogation d'utilisation ou de mise en vente du Musalone ou du Curlone. En application de l'article 8 cité au point 19. de l'arrêté ministériel du 1^{er} décembre 1987 relatif à l'homologation des produits antiparasitaires à usage agricole, ces décisions de retrait d'homologation imposaient à la société SEPPIC et à la SA Etablissements Lagarigue, responsables de la mise sur le marché français respectivement du Musalone et du Curlone, de cesser la vente, la mise en vente ou la distribution à titre gratuit de ce produit dans un délai d'un an à compter de sa notification. Ce délai a cependant pris fin de manière anticipée lorsque le ministre a, par l'arrêté du 3 juillet 1990 cité au point précédent, interdit tout usage du chlordécone en agriculture. Malgré cette interdiction prohibant tout usage agricole du chlordécone, le ministre chargé de l'agriculture a, par deux décisions des 8 mars 1992 et 25 février 1993, délivré deux dérogations successives afin de permettre à l'ensemble des planteurs de bananiers d'utiliser les stocks restants de Curlone pendant

un délai supplémentaire, respectivement jusqu'au 28 février 1993 puis jusqu'au 30 septembre 1993. Ces dérogations ont été délivrées en dehors de tout cadre légal, en méconnaissance de l'article 8 de l'arrêté ministériel du 1^{er} décembre 1987, cité précédemment au point 19., et de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé, garanti par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, et alors même que, comme il a été dit précédemment au point 18., l'innocuité du Curlone n'était pas établie à l'égard de la santé publique, des utilisateurs, des cultures et des animaux. Mme L. est dès lors fondée à soutenir que les deux dérogations délivrées par le ministre les 8 mars 1992 et 25 février 1993, afin de permettre aux planteurs de bananes d'utiliser leurs stocks restants de Curlone après l'interdiction de tout usage du chlordécone en agriculture, sont entachées d'une illégalité fautive de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

22. En second lieu, il résulte de ce qui a été dit précédemment au point 14. que les événements survenus à Hopewell entre juillet et septembre 1975 ont apporté la preuve indiscutable de la toxicité aiguë et chronique du Kepone tant pour les êtres humains que pour l'environnement immédiat lors d'une exposition directe à ce pesticide. Il s'ensuit que Mme L. est fondée à soutenir que le ministre de l'agriculture a commis une carence fautive de nature à engager la responsabilité de l'Etat en ne mettant pas en œuvre, à la suite des événements survenus à l'été 1975 aux Etats-Unis, les pouvoirs dont il disposait en application du troisième alinéa de l'article 2 cité précédemment au point 20. de la loi du 2 novembre 1943 afin de réglementer l'usage des produits antiparasitaires à base de chlordécone et de prescrire leur interdiction totale et définitive, et ce jusqu'au 30 septembre 1993, date d'expiration de la dernière dérogation d'utilisation délivrée le 25 février 1993.

23. Il résulte de ce qui a été dit précédemment aux points 5. à 22. que l'Etat a commis une série d'illégalités fautives de nature à engager sa responsabilité, d'une part, en autorisant la vente du « Kepone 5 % SEPPIC », entre le 19 février 1972 et le 5 mai 1980, puis du Musalone et du Curlone, des 27 février 1981 et 30 juin 1981 jusqu'à leur interdiction le 26 août 1990, d'autre part, en délivrant après cette date des dérogations afin d'autoriser les planteurs de bananiers à utiliser leurs stocks restants de Curlone jusqu'au 30 septembre 1993 et, enfin, en ne prescrivant pas l'interdiction des produits parasitaires à base de chlordécone à la suite des événements survenus à Hopewell à l'été 1975.

En ce qui concerne le préjudice :

24. En principe, la responsabilité de l'administration peut être engagée à raison de la faute qu'elle a commise, pour autant qu'il en soit résulté un préjudice direct et certain.

S'agissant de la prescription quadriennale :

25. L'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics dispose : « *Sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis (...)* ». L'article 3 de la même loi dispose : « *La prescription ne court ni contre le créancier qui ne peut agir, soit par lui-même ou par l'intermédiaire de son représentant légal, soit pour une cause de force majeure, ni contre celui qui peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance ou de la créance de celui qu'il représente légalement.* »

26. Lorsque la responsabilité d'une personne publique est recherchée, les droits de créance invoqués en vue d'obtenir l'indemnisation des préjudices doivent être regardés comme acquis, au sens des dispositions citées au point 25., à la date à laquelle la réalité et l'étendue de ces préjudices ont été entièrement révélées, ces préjudices étant connus et pouvant être exactement mesurés. La créance indemnitaire relative à la réparation d'un préjudice présentant un caractère continu et évolutif doit être rattachée à chacune des années au cours desquelles ce préjudice a été subi. Dans ce cas, le délai de prescription de la créance relative à une année court, sous réserve des cas visés à l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968, à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante, à la condition qu'à cette date le préjudice subi au cours de cette année puisse être mesuré.

27. Le préjudice d'anxiété dont peut se prévaloir une personne résidant en Martinique et ayant travaillé en qualité d'ouvrier agricole dans une ou plusieurs bananeraies, naît de la conscience prise par celle-ci qu'elle court le risque élevé de développer une pathologie grave, et par là-même d'une espérance de vie diminuée, à la suite de son exposition aux produits antiparasitaires à base de chlordécone au sein des plantations de bananes et à la pollution rémanente causé par cet organochloré.

28. Il résulte de l'instruction que, entre l'autorisation de vente du premier pesticide à base de chlordécone en 1972 et l'expiration de la dernière dérogation d'utilisation en 1993, celui-ci a été massivement utilisé dans les bananeraies de Martinique, où il a été manipulé par les ouvriers agricoles. Les résidus de cet organochloré toxique et persistant dans l'environnement ont contaminé les plantations de bananes, notamment les terres exploitées. Malgré le caractère hydrophobe et la faible volatilité du composé chimique, les résidus toxiques ont progressivement pollué, par lent ruissellement, les sols, dans les terres éloignées des bananeraies, les cours d'eau ainsi que les milieux marins des zones côtières, et ont également contaminé l'ensemble de la chaîne alimentaire. Cependant, d'une part, ce n'est que le 17 octobre 2018, date de sa publication sur le site de Santé publique France, que l'étude Kannari, conduite sous le pilotage administratif des agences régionales de santé de Martinique et de Guadeloupe et menée en collaboration avec Santé publique France, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et les observatoires régionaux de santé, et qui porte sur l'ensemble de la population de la Martinique et de la Guadeloupe, a mis en évidence que la population martiniquaise était, en 2013, largement exposée au chlordécone, plus de 90 % des échantillons sanguins dosés présentant des concentrations détectables de chlordécone. Si l'étude Kannari met en évidence l'ampleur de la contamination au chlordécone, elle n'est pas suffisante pour porter à la connaissance de la population l'ensemble des risques sanitaires encourus résultant de son exposition aux résidus de chlordécone. Le 16 février 2023, date de dépôt par Mme Procaccia, sénatrice, du rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques portant sur l'impact de l'utilisation de la chlordécone aux Antilles françaises, des études scientifiques et médicales étaient en outre encore en cours afin de mesurer l'association entre l'exposition aux pesticides et la survenue de plusieurs formes de cancer en Guadeloupe et en Martinique. D'autre part, la maladie de Parkinson, le lymphome non hodgkinien et sa forme du myélome multiple ont été inscrits respectivement en 2012, 2014 et 2019 sur la liste des maladies professionnelles en agriculture liées à l'exposition aux pesticides, aux tableaux n° 58 et n° 59 de l'annexe II au code rural et de la pêche maritime. Toutefois, les ouvriers agricoles travaillant dans les départements d'outre-mer relèvent des caisses générales de sécurité sociale et sont soumis au régime général de la sécurité sociale, dont les tableaux applicables ne mentionnent aucune de ces maladies. Il s'ensuit que la publication des décrets n° 2012-665 du 4 mai 2012, n° 2015-363 du 5 juin 2015 et n° 2019-312 du 11 avril 2019, inscrivant la maladie de Parkinson, le lymphome non hodgkinien et sa forme du myélome multiple aux tableaux des maladies professionnelles des travailleurs relevant du régime agricole n'ont pu avoir pour effet de porter à la connaissance des ouvriers agricoles de Martinique, qui ne sont pas concernés par ces inscriptions, la créance qu'ils pouvaient détenir de ce chef sur

l'administration au titre de leur exposition à la chlordécone dans le cadre professionnel. Enfin, l'exposition de l'intéressée à la pollution rémanente du chlordécone se poursuit, en l'absence de solution scientifique permettant d'éliminer ce pesticide de l'environnement à l'échelle du territoire de la Martinique.

29. Dans ces conditions, le ministre chargé de l'agriculture n'est pas fondé à soutenir en défense, pour faire valoir que la créance dont la requérante demande l'indemnisation au titre de son préjudice d'anxiété serait prescrite, que l'intéressée était en mesure de savoir que l'utilisation du chlordécone était susceptible d'avoir une incidence sur sa santé dès le retrait de l'homologation du pesticide à base de chlordécone le 1^{er} février 1990 ou depuis la connaissance de l'étendue de la pollution des sols et des eaux en 1999. L'exception de prescription quadriennale n'est dès lors pas fondée.

S'agissant de la réalité du préjudice :

30. La personne qui recherche la responsabilité de l'Etat et qui fait état d'éléments personnels et circonstanciés de nature à établir une exposition effective au chlordécone susceptible de l'exposer à un risque élevé de développer une pathologie grave et de voir, par là même, son espérance de vie diminuée, peut obtenir réparation du préjudice moral tenant à l'anxiété de voir ce risque se réaliser. 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.

31. En premier lieu, il résulte de l'instruction que Mme L., qui souffre d'une polyarthrite rhumatoïde depuis 2006, est suivie par les services de l'hôpital national de la vision des Quinze-Vingts à Paris pour une kératite ulcéraire périphérique avec une perforation cornéenne bilatérale pour laquelle elle a fait l'objet de deux greffes en octobre 2021 et en avril 2022. Toutefois, la seule lettre de l'un des médecins du centre hospitalier sollicitant l'avis d'un spécialiste n'est pas de nature à établir un lien quelconque entre le développement de cette pathologie, fréquente en cas de polyarthrite rhumatoïde, et l'exposition de la requérante au chlordécone. En outre, il résulte de l'instruction, en particulier des différentes études scientifiques et du rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques portant sur l'impact de l'utilisation de la chlordécone aux Antilles françaises déposé le 16 février 2023 par Mme Procaccia, sénatrice, qu'aucune étude médicale ou scientifique n'a révélé un quelconque lien possible entre l'exposition au chlordécone et l'apparition de la kératite ulcéraire périphérique. Dans ces conditions, il n'est pas établi que la pathologie ophtalmique développée par la requérante présenterait un lien quelconque avec son exposition au chlordécone. Il s'ensuit que Mme L. ne démontre pas que son exposition à l'organochloré l'exposerait à un risque quelconque d'aggravation de cette pathologie. La réalité du préjudice d'anxiété dont elle se prévaut à ce titre n'est dès lors pas établie.

32. En second lieu, de nombreuses études scientifiques et médicales ont établi au cours de années 2000 un lien entre l'exposition aux pesticides des métiers de l'agriculture et le développement de la maladie de Parkinson, qui a été inscrite en 2012 sur la liste des maladies professionnelles des métiers de l'agriculture liées à l'exposition aux pesticides, en cas d'exposition prolongée sur une durée de 10 ans lors de travaux par contact ou inhalation lors de la manipulation de ces produits ou par contact avec les cultures et surfaces traitées. De même, des travaux scientifiques ont établi un lien entre l'exposition aux pesticides dans les métiers de l'agriculture et l'apparition du lymphome non hodgkinien, lequel présente d'ailleurs une sur-incidence aux

Antilles françaises par rapport à l'Hexagone, et a été inscrit en 2015, de même que la forme du myélome multiple en 2019, sur la liste des maladies professionnelles des métiers de l'agriculture liées à l'exposition aux pesticides, en cas d'exposition prolongée sur une durée de 10 ans lors de travaux par contact ou inhalation lors de la manipulation de ces produits ou par contact avec les cultures et surfaces traitées. En revanche, la population générale n'est, sauf circonstance particulière, exposée que de manière indirecte au chlordécone, au travers des pollutions rémanentes, à de plus faibles niveaux de concentration. Si des études scientifiques et médicales étaient en cours à la date de dépôt par Mme Procaccia, sénatrice, du rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques portant sur l'impact de l'utilisation de la chlordécone aux Antilles françaises, le 16 février 2023, afin de mesurer l'association entre l'exposition aux pesticides et la survenue des myélomes multiples et autres lymphomes non-hodgkinien, aucune étude n'a établi à ce jour de lien entre l'apparition de la maladie de Parkinson, du lymphome non hodgkinien ou du myélome multiple et l'exposition au chlordécone de la population générale au travers des pollutions rémanentes.

33. Mme L. demande l'indemnisation du préjudice moral tenant à l'anxiété de développer des pathologies graves, telles qu'un syndrome parkinsonien, un lymphome malin non hodgkinien ou des hémopathies malignes, en raison de son exposition chronique au chlordécone. Il résulte de l'instruction que, d'une part, la requérante, née en 1958, a travaillé pendant 31 années, entre le 1^{er} février 1977 et le 28 avril 2008, en qualité d'ouvrière agricole au sein d'une plantation de bananes située au Lamentin, à raison de 40 heures par semaine. Elle a travaillé sur les plants de bananiers, à tous les stades du processus de culture, sans aucun matériel de protection, réalisant notamment des tâches d'épistillage, de dépaillage, de dégagement, d'arrimage et de mise en place des polyficelles des plantes, et participant également à l'épandage manuel du chlordécone dans les zones de cultures. Il s'ensuit que, entre le 1^{er} février 1977 et le 30 septembre 1993, date d'expiration de la dernière dérogation d'utilisation du Curlone, soit pendant une durée supérieure à dix années, elle a été exposé directement au chlordécone, par contact et inhalation avec les produits antiparasitaires eux-mêmes, qu'elle a manipulé sans protection lors de l'application de l'organochloré, puis, sur cette même période, par contact avec les cultures et surfaces traitées.

34. D'autre part, si Mme L. soutient que l'utilisation du chlordécone dans les bananeraies de Martinique s'est illégalement poursuivie jusqu'en 1998, elle n'apporte toutefois aucun élément ou précision de nature à démontrer que des stocks restants de Curlone auraient effectivement été illégalement utilisés dans la plantation où elle travaillait après le 30 septembre 1993, date d'expiration de la dernière dérogation d'utilisation du chlordécone accordée par le ministre de l'agriculture. Il résulte des différentes études versées à l'instruction, notamment du rapport de l'institut national de médecine agricole diffusé en février 2022, que, malgré l'arrêt de l'utilisation du chlordécone dans les bananeraies aux Antilles françaises, l'exposition au chlordécone des travailleurs agricoles des plantations de bananes peut toujours survenir par inhalation et déglutition de poussières inhalées, et par ingestion manuportée de terre contaminée, après réalisation de certaines tâches spécifiques en contact avec la terre, telles que le recépage des régimes sur pied et le nettoyage des matériels et équipements du travailleur. Cependant, compte-tenu de la faible quantité de poussières présentes dans les bananeraies, du fait en particulier de leur maintien humide en période sèche par les systèmes d'irrigation, et des très faibles quantités de terres ingérées par voie manuportée, cette exposition indirecte n'engendre généralement pas, pour les travailleurs agricoles, une exposition sensiblement supérieure à celle de la population, sauf situation particulière. Mme L. ne fait état d'aucune situation particulière, ni ne produit le moindre élément justificatif démontrant qu'elle aurait été significativement plus exposée au chlordécone que la population générale dans le cadre de son travail postérieurement au 30 septembre 1993. Il s'ensuit que Mme L. établit l'importance de son exposition au chlordécone, ainsi que son caractère chronique et continu dans le cadre ses fonctions d'ouvrière agricole, mais seulement entre le

1^{er} février 1977 et le 30 septembre 1993. Dans ces conditions, Mme L. doit être regardée comme faisant état, pour cette période, d'éléments personnels et circonstanciés de nature à établir une exposition chronique effective au chlordécone susceptible de l'exposer à un risque élevé de développer une pathologie grave et de voir, par là même, son espérance de vie diminuée, laquelle exposition est en lien direct avec les fautes commises par l'Etat qui ont été relevées précédemment aux points 5. à 22. La réalité du préjudice d'anxiété dont se prévaut la requérante et le lien de causalité avec les fautes de l'Etat sont dès lors établis. Dans les circonstances de l'espèce, il sera fait une juste appréciation de ce préjudice en l'évaluant à la somme de 10 000 euros.

35. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède qu'il y a lieu de condamner l'Etat à verser à Mme L. une indemnité d'un montant de 10 000 euros en réparation de son préjudice d'anxiété.

Sur la déclaration de jugement commun :

36. La caisse générale de sécurité sociale de la Martinique, mise en cause dans la présente instance, n'a pas produit de mémoire. Par suite, il y a lieu de lui déclarer commun le présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

37. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par Mme L. et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'Etat est condamné à verser à Mme L. une indemnité de 10 000 euros en réparation de ses préjudices.

Article 2 : L'Etat versera à Mme L. une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de Mme L. est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement est déclaré commun à la caisse générale de sécurité sociale de la Martinique.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme Viviane L., à la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, au ministre auprès de la ministre du travail, de la santé, de la solidarité et des familles, chargé de la santé et de l'accès aux soins, et à la caisse générale de sécurité sociale de la Martinique.

Délibéré après l'audience du 17 avril 2025, à laquelle siégeaient :

M. Laso, président,
M. Lancelot, premier conseiller,
M. Phulpin, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 mai 2025.

Le rapporteur,

Le président,

V. Phulpin

J-M. Laso

Le greffier,

J-H. Minin

La République mande et ordonne à la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, et au ministre auprès de la ministre du travail, de la santé, de la solidarité et des famille, chargé de la santé et de l'accès aux soins, en ce qui les concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.