

**MINISTÈRE  
DE L'AGRICULTURE  
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Secrétariat général  
Direction des affaires juridiques**

Paris, le **15 AVR. 2022**

Dossier suivi par : Véronique  
Sous-direction du droit des politiques agricoles  
V/Réf. : 2107178  
**N/Réf.** : A20210150 C21-135  
Tél. : 01 49  
Mèl. : [veronique@agriculture.gouv.fr](mailto:veronique@agriculture.gouv.fr)

Monsieur le président  
Tribunal administratif de Paris  
7, rue de Jouy  
75181 paris cedex 04

**Objet:** Requête n° 2107178 M. Romain-Julan et autres

Par courrier du 7 avril 2021, vous m'avez transmis la requête présentée par M. Romain-Julan et autres, enregistrée sous le n° 2107178, qui vous demandent:

- de condamner l'Etat à leur verser la somme de 15 000 euros chacun au titre de l'indemnisation du préjudice moral d'anxiété qu'ils estiment avoir subi du fait de leur exposition à la substance active « Chlordécone » du fait du comportement fautif de l'Etat ;
- de mettre à la charge de l'Etat la somme de 72 euros pour chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Cette requête appelle de ma part les observations suivantes.

TA-Paris 2107178 - reçu le 17 avril 2022 à 12:16 (date et heure de métropole)

## 1. Rappel des faits

1.1. Le chlordécone est une substance active entrant dans la composition de produits phytopharmaceutiques de la famille des insecticides organochlorés utilisés en Guadeloupe et en Martinique pour lutter contre le charançon du bananier entre 1972 et 1993.

Les conditions de mise sur le marché des produits des phytopharmaceutiques, alors dénommés antiparasitaires, étaient régies par la loi du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole.

Son article 1er de la loi a soumis les produits phytopharmaceutiques à une procédure d'homologation et le premier alinéa de son article 6 a en outre prévu que : « *par dérogation à l'article 1er, des autorisations provisoires de vente pourront être données sur proposition du comité d'études des produits antiparasitaires à usages agricoles pour les produits en instance d'homologation.* »

L'article 4 de l'arrêté du 6 septembre 1954 définissant les procédures d'homologation des spécialités antiparasitaires à usage agricole a précisé qu'un comité d'études des produits antiparasitaires à usages agricoles rend un rapport sur les demandes d'homologation et propose au ministre de l'agriculture soit l'homologation du produit, soit, pour toute spécialité ne répondant pas à une formule de type connu, sa mise à l'étude qui peut s'accompagner d'une autorisation provisoire de vente sauf avis contraire de la commission d'études de l'emploi des toxiques en agriculture et à condition que le produit soit efficace et qu'il ne semble pas entraîner d'inconvénients notables, soit un refus d'homologation.

Enfin, aux termes de l'article 5 du même arrêté, pour les spécialités mises en étude avec ou sans APV, le comité d'étude : « *prendra dans un délai de deux ans après la réception de la demande, une des mesures motivées suivantes :I 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*».

Sur cette base, la société SEPPIC a sollicité le 10 novembre 1971 une demande d'homologation pour le Képone.

La commission d'études de l'emploi des toxiques en agriculture a donné un avis favorable à l'APV lors de sa réunion du 1er février 1972 en soulignant, d'une part, l'efficacité du produit en remplacement des produits existants, d'autre part, l'absence de détectabilité de résidus dans la pulpe de banane (cf. PJ n° 7 produite par les requérants n° 7 p. 251).

C'est dans ces conditions qu'a été délivrée une première APV en date du 29 février 1972 pour une durée d'un an.

A la suite de cette première APV, la loi n° 72-1139 du 22 décembre 1972 a modifié la loi du 2 novembre 1943 afin de mieux prendre en compte notamment l'évolution des connaissances des risques et des dangers liés à l'utilisation de produits antiparasitaires.

Aux termes de l'article 3 de la loi, dans sa nouvelle rédaction: « *L'homologation n'est accordée qu'aux produits définis à l'article 1er 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 ministre de l'agriculture et du développement rural.* »

Cette évolution s'est également traduite par une modification de la procédure de mise en marché des produits. Outre la mise en place d'une procédure de retrait, l'article 6 de la loi a modifié le régime des APV en fixant des durées de validité maximum : « *Par dérogation à l'article 1er et à l'article 1er bis, des autorisations provisoires de vente ou d'importation pourront être données, sur proposition du comité d'études des produits définis à l'article 1er, 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. »*

Conformément aux dispositions combinées de la loi et de l'article 5 de l'arrêté prévoyant le réexamen des spécialités mises en étude dans un délai de deux ans, le Comité d'homologation a proposé, lors de sa réunion du 3 avril 1974, de maintenir le produit en étude afin de disposer des résultats expérimentaux complémentaires sur l'efficacité du produit et des contrôles de résidus de chlordécone effectués sur des bananes.

C'est au vu de cette proposition qu'une nouvelle APV a été délivrée le 21 mai 1974.

Quelques mois après cette décision, le décret n° 74-682 du 1er 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 instituant la commission des produits antiparasitaires et le comité d'étude.

A la place, il a créé :

- à son article 2, une commission d'étude de la toxicité des produits chargée d'examiner les risques de toxicité directe ou indirecte ainsi que les dangers que peut présenter la dispersion dans l'environnement des produits et de donner, compte tenu de ces risques, son avis sur les conditions d'emploi de ces produits;

- à son article 3, une commission des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés chargée 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, eu égard à leur degré d'efficacité et à leurs inconvénients de tous ordres, notamment écologiques, de définir les méthodes de contrôle de la composition et de l'évaluation des produits et de donner son avis sur toute question ;

- à son article 4, un comité d'homologation chargé d'examiner tant 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 que les demandes d'agrément pour la réalisation d'essais officiellement reconnus des produits, ainsi que de faire au ministre chargé de l'agriculture des propositions sur la suite à donner aux demandes.

Lors de l'examen des conditions d'homologation du Képone, le Comité d'homologation du 4 avril 1976 a décidé de maintenir ce produit en étude et proposé en conséquence le maintien d'une autorisation provisoire délivrée par le ministre chargé de l'agriculture le 11 mai 1976.

Finalement, ce produit a fait l'objet d'un refus d'homologation par décision du ministre chargé de l'agriculture du 5 mai 1980 en raison du retrait du dossier par le demandeur, le produit n'étant plus commercialisé.

Par la suite, les Etablissements Laurent de Laguarrigue ont déposé, par courrier en date du 2 avril 1981, une demande d'homologation d'un produit sous la dénomination commerciale Curlone.

Entre 1979 et 1980, les plantations des bananeraies des Antilles françaises ont été affectées par des cyclones qui les ont particulièrement endommagées et rendues vulnérables aux attaques de charançons. Dans ce contexte, les professionnels ont souhaité pouvoir continuer à utiliser un produit efficace contre les charançons.

C'est dans ce contexte qu'une APVest délivrée le 30 juin 1981.

Ce produit a, par la suite, été homologué le 29 octobre 1986 par le ministre chargé de l'agriculture.

Cependant, une décision de retrait de l'homologation a été prise le 1er février 1990 en raison de la toxicité et de la rémanence du produit.

Le produit a néanmoins pu bénéficier d'un délai d'écoulement des stocks d'un an octroyé au bénéfice du titulaire de l'homologation et de deux ans au bénéfice des distributeurs, conformément à l'avis de la commission des toxiques du 13 décembre 1989. Le ministre chargé de l'agriculture a, par deux décisions du 6 mars 1992 et du 25 février 1993, respectivement, autorisé l'utilisation des produits jusqu'au 28 février 1993, puis jusqu'au 30 septembre 1993.

Toutefois, si les autorisations ont été délivrées conformément au droit alors en vigueur, ainsi que l'a expliqué le Président de la République lors de son discours prononcé à Morne-Rouge le 27 septembre 2018, « La pollution à la chlordécone est un scandale environnemental, dont souffrent la Martinique et la Guadeloupe depuis quarante ans.(...) Tout ça, c'est le fruit d'une époque qui est désormais révolue, où il faut bien dire, la conscience environnementale était moindre qu'aujourd'hui. Ce fut aussi le fruit d'un aveuglement collectif. (...) Au fond, pendant des années, pour ne pas dire des décennies, nous avons collectivement choisi de continuer à utiliser la chlordécone, là où d'autres territoires avaient cessé beaucoup plus tôt. (...) L'Etat doit prendre sa part de responsabilité dans cette pollution et doit avancer dans le chemin de la réparation et des projets. »

**1.2.** Par des courriers datés du 2 décembre 2020, adressés au Premier ministre, 786 personnes ont demandé réparation d'un préjudice moral d'anxiété à hauteur de 15 000 € chacune résultant, selon elles, de leur exposition au chlordécone et d'une communication anxiogène des autorités publiques.

En l'absence de réponse à ces demandes, des décisions implicites de rejet sont nées.

## **2. Discussion**

### **2.1 A titre principal, sur la recevabilité de la requête**

Cette requête collective est présentée pour 786 personnes physiques.

On relèvera que la requête n'entre pas dans le champ des actions collectives. En effet, elle ne peut être qualifiée d'action de groupe au sens de l'article L. 77-10-1 du code de justice administrative (CJA) dès lors qu'elle ne relève pas des matières énumérées à cet article, le préjudice invoqué étant un préjudice moral résultant d'une exposition à une substance active. Elle ne peut pas non plus être qualifiée d'action en reconnaissance de droit dès lors que l'article L. 77-12-1 du CJA exclut les actions tendant à la « reconnaissance d'un préjudice ».

La recevabilité d'une requête collective est subordonnée au fait que les conclusions qu'elle comporte présentent entre elles un lien suffisant<sup>1</sup>. Plus particulièrement, en matière indemnitaire, la recevabilité a été admise pour une requête collective formée par plusieurs fonctionnaires d'un même service tendant à la condamnation de l'Etat à payer à chacun des requérants une indemnité à raison du préjudice subi dans les mêmes conditions du fait d'une même faute de l'administration<sup>2</sup> ou « eu égard tant à la nature des liens qui unissent en l'espèce les victimes qu'au fait que les préjudices invoqués trouvaient leur source dans le même fait générateur » pour la requête en réparation présentée par les parents et l'enfant d'une victime décédée dans un accident<sup>3</sup> ou enfin pour la requête collective formée par la victime d'un dommage et par son assureur, demandant le paiement d'indemnités en raison du même fait dommageable<sup>4</sup>. Plus récemment, le Conseil d'Etat a jugé que « la recevabilité d'une requête présentée conjointement par plusieurs requérants contre plusieurs décisions est subordonnée à la condition que la solution du litige ne nécessite pas un examen distinct de la situation individuelle de chacun des requérants »<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> CE, Section, 30 mars 1973, n° 80717.

<sup>2</sup> CE, 29 juin 1956, n° 98845.

<sup>3</sup> CE, 12 janvier 1962, n° 48369, p. 29.

<sup>4</sup> CE, 5 novembre 1975, n° 92168 92169 92365 92366, p. 544.

<sup>5</sup> CE, 17 juillet 2013, 349135.

En l'espèce, si le fait générateur invoqué est le même, il y a lieu, si la faute de l'Etat était retenue, de prendre en compte les circonstances de fait, propres à chaque requérant, pour déterminer l'existence et, le cas échéant, l'étendue du préjudice. En effet, il ressort clairement de la jurisprudence du Conseil d'Etat que l'appréciation de l'existence du préjudice d'anxiété dépend de l'examen individuel de chaque cas<sup>6</sup>.

Par suite, cette requête collective est irrecevable.

## **2.2. A titre subsidiaire, sur la carence de l'Etat à s'informer sur le risque et à mettre en œuvre ses pouvoirs de police**

Les requérants soutiennent que la faute de l'Etat est caractérisée par l'absence d'édiction de mesures réglementaires pour protéger les populations et l'absence de contrôle des services de l'Etat. Ils soutiennent également que l'Etat a manqué à son obligation de s'informer en s'abstenant de mettre en place des études scientifiques qui lui aurait permis de prendre plus tôt des mesures sur la contamination.

### **2.2.1. Sur la mise en œuvre de pouvoirs de police**

a

Ce n'est que lorsque l'Etat est informé de façon non équivoque de l'existence de risques sérieux que sa carence à agir est jugée fautive<sup>7</sup>.

Et pour apprécier l'éventuelle carence de l'Etat il faut, comme le relève le rapporteur public Vincent Villette dans ses conclusions sous une décision du 16 novembre 2020<sup>8</sup>, éviter, d'une part, l'écueil du « biais rétrospectif, qui conduit à surestimer le fait que certains événements auraient pu être anticipés moyennant davantage de prévoyance. (...) pour qui sait la fin de l'histoire, il est tentant de regarder des signaux faibles pourtant épars et noyés dans la masse comme autant de petits cailloux blancs dessinant un chemin net, que l'autorité administrative se retrouverait coupable de ne pas avoir emprunté » et, d'autre part, l'écueil qui « réside dans le fait que le caractère fautif d'une carence est toujours plus difficile à appréhender que celui d'une action positive. S'agissant d'une situation évolutive et incertaine, il s'avère en particulier délicat de fixer des repères temporels précis, pour établir à partir de quand une inaction se transforme en inertie fautive et, symétriquement, à partir de quelles initiatives cette inertie prend fin. Cette datation fine est pourtant cruciale s'agissant d'implantations [de prothèses] qui sont intervenues en continu pendant près d'une décennie ».

En l'espèce, comme il va être démontré, l'Etat a, à partir des connaissances scientifiques alors disponibles, pris les mesures nécessaires à la protection des populations : garantir la qualité de l'eau, assurer la qualité des denrées alimentaires et surveiller et améliorer la connaissance scientifique des risques de l'exposition chronique au chlordécone. L'action de l'Etat s'est notamment traduite par les quatre éditions du « Plan Chlordécone ».

### **2.2.2. Sur l'état et l'évolution des connaissances**

Les requérants insistent particulièrement sur l'accident de Hopewell pour démontrer la carence fautive de l'Etat.

Cet accident, intervenu en 1975, a mis en évidence l'existence d'une toxicité dite « aiguë » ou de court terme, « qui correspond aux effets néfastes qui se manifestent après une exposition unique (ou sur quelques heures/quelques jours) à une forte concentration de substance »<sup>9</sup>.

Cette toxicité concerne les travailleurs, directement exposés au chlordécone. Pour autant, il a été

<sup>6</sup> CE, 9 novembre 2016, n° 393108.

<sup>7</sup> CE **Ass.**, 9 avril 1993, n° 138653.

<sup>8</sup> CE, n° 431159, au Recueil.

<sup>9</sup> Définition de l'institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris). <https://www.ineris.fr/fr/risques/comment-evaluer-risque/composantes-risque/definitions-concepts-base-risque-chronique>

montré que les complications neurologiques résultant de l'exposition sont réversibles dès que cesse l'exposition.

En revanche, aucune conclusion n'a été tirée de cet évènement sur les autres modalités d'exposition, notamment sur l'exposition de long terme résultant de la présence de résidus dans les denrées alimentaires ou dans l'environnement.

Le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'utilisation du chlordécone et des autres pesticides dans l'agriculture martiniquaise et guadeloupéenne enregistré le 30 juin 2005 (ci-après « rapport parlementaire d'information de 2005 ») relève d'ailleurs justement que : « La toxicité aiguë est identifiée en raison des effets constatés sur les ouvriers de l'usine de Hopewell, en Virginie. En revanche, s'agissant de la toxicité chronique (qui résulte d'une exposition longue et à faibles doses) du produit, les recherches sont encore balbutiantes. Il s'agit pour l'essentiel de recherches américaines lancées après la fermeture du site d'Hopewell et le constat de la pollution des eaux et des sols »<sup>10</sup>.

Ainsi la connaissance de cet évènement n'était pas de nature à caractériser une carence fautive de l'Etat.

C'est seulement dans le cadre du renforcement de la réglementation applicable aux eaux destinées à la consommation humaine, qui a rendu obligatoire l'analyse de la qualité des eaux potables<sup>11</sup>, et des travaux de la mission interministérielle relative à l'évaluation des risques liés à l'utilisation des produits phytosanitaires en Guadeloupe et en Martinique que la contamination au chlordécone a pu être mise en évidence.

En effet, en lien avec l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) en Martinique et en Guadeloupe, ont été débattus au sein du comité de liaison « eau-produits antiparasitaires », dès la fin de l'année 1997, les objectifs de la mission interministérielle relative à l'évaluation des risques liés à l'utilisation des produits phytosanitaires en Guadeloupe et en Martinique décidée par les ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement. Cette mission lancée, le 27 février 1998, a eu pour objet de collecter les informations existantes, de procéder, à partir de ces données, à l'évaluation du risque et d'indiquer les initiatives nécessaires pour, le cas échéant, compléter le niveau de connaissance.

Son rapport, rendu en septembre 1998, a établi un risque potentiel de contamination. C'est conformément aux recommandations de ce rapport qu'ont ensuite été menées les études de la direction de la santé et du développement social en Guadeloupe et en Martinique qui ont conduit à d'importantes campagnes de prélèvements. Ces campagnes de prélèvements ont pu mettre en évidence, grâce au renforcement de la réglementation applicable aux eaux destinées à la consommation humaine rendant obligatoire la recherche de la présence de pesticides<sup>12</sup>, la présence dans l'eau d'organochlorés qui n'étaient plus autorisés.

Ainsi que cela ressort du rapport parlementaire d'information de 2005 et du rapport de la commission d'enquête de 2019, c'est à compter de la connaissance des résultats de ces campagnes en 1999 que l'importance de la pollution environnementale dans ces territoires a pu être caractérisée.

---

<sup>10</sup> <https://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-info/i2430.pdf> p. 22.

<sup>11</sup> Le rapport de l'INRA (La saga du chlordécone aux Antilles françaises - Reconstruction chronologique 1968-2008, p. 36 <https://www.anses.fr/fr/system/files/SHS2010etInracol01Ra.pdf>) et le rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'impact économique, sanitaire et environnemental de l'utilisation du chlordécone et du paraquat comme insecticides agricoles dans les territoires de Guadeloupe et de 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 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 26 novembre 2019 (p. 87) mettent bien en évidence que ce nouveau cadre réglementaire a permis la découverte de la pollution des eaux.

<sup>12</sup> La recherche de pesticides dans les eaux destinées à la consommation humaine a été rendue obligatoire par le décret n° 95-363 du 5 avril 1995 modifiant le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 modifié relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles.

## 2.2.3. Mesures mises en place par l'Etat à compter de 1999

### 2.2.3.1. Qualité de l'eau destinée à la consommation humaine (EDCH)

Dès que les résultats des campagnes de prélèvements menées en 1999 ont été connus, l'Etat a immédiatement pris des mesures pour garantir la qualité des eaux de consommation comme l'a relevé le rapport parlementaire d'information de 2005 : « A la suite de la découverte de la pollution des eaux, des mesures immédiates ont été prises, notamment de fermeture de certains captages ou de sites de production (en Martinique : source Gradis ; Guadeloupe: captages de Luma, de Gommier, de Belle-Terre, du Pont des Braves et usines de Capes-Dolé). Dans le même temps, des plans de surveillance des résidus de pesticides dans les eaux et les denrées alimentaires ont été mis en place » (p. 43). Ont également été décidés l'installation de filtres à charbon dans les usines de traitement des eaux brutes et le mélange d'eaux pour réduire la concentration en pesticides.

En Martinique, la protection des captages d'eau utilisées pour produire de l'EDCH a été considérablement renforcée entre 2002 et 2014 (cf. PJ 1). On dénombrait ainsi, en 2014, 73 % (78% fin 2021) des ressources en eau bénéficiant d'un arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique instaurant des périmètres de protection autour du point de captage. L'agence régionale de santé (ARS) de Martinique<sup>13</sup> relève que les résultats des contrôles réalisés entre 2012 et 2014 attestent que 99,97 % de la population a été alimentée par une eau de très bonne qualité et que 99,75 % de la population a été desservie par une eau respectant en permanence les normes de qualité pour les pesticides.

En 2019, l'ARS de Martinique a encore renforcé les contrôles et lancé la recherche de pesticides directement au robinet des particuliers. Les résultats ne montrent aucun dépassement des normes réglementaires fixées (0,1 microgramme par litre) pour le chlordécone. Ainsi, la qualité de l'eau mesurée au robinet est conforme aux normes en vigueur pour 100 % des échantillons analysés.

En Guadeloupe, six captages d'eau utilisée pour produire de l'EDCH sont particulièrement concernés par la présence de chlordécone à des teneurs supérieures à 0,1 µg/L nécessitant la mise en œuvre d'un traitement de l'eau par filtration sur charbon actif.

Le contrôle sanitaire mis en œuvre par l'ARS de Guadeloupe a été renforcé en 2004 et 2012, au niveau des captages et de l'eau distribuée. Certains opérateurs ont également renforcé leur surveillance sur leurs ouvrages de captages et production/distribution d'EDCH.

Aussi, bien qu'il soit constaté dans les eaux des captages régulièrement concernés la présence de chlordécone aboutissant à des non conformités à la ressource ( 5,3% des prélèvements non conformes en 2020 et 3,1% en 2021), des améliorations sur la qualité de l'eau distribuée ont été de ce fait constatées sur certains secteurs, mais cependant 1,6% de la population ont été concernés par des restrictions d'usages dues à des dépassements de la limite de qualité réglementaire pour le chlordécone en 2020 (contre 2,5 % en 2018).

Les dépassements de la limite de qualité pour l'eau distribuée (0,1 µg/L) peuvent être dus à une mauvaise gestion du traitement de l'eau (surveillance insuffisante, par les producteurs d'eau, des filtres à charbon actif permettant de réduire la concentration en pesticides, par exemple). L'ARS Guadeloupe applique une politique de « tolérance zéro » vis-à-vis du chlordécone en imposant des restrictions d'usage dès que la concentration en chlordécone dans l'eau distribuée dépasse la limite de qualité réglementaire (cf. bilan national sur la qualité de l'eau du robinet vis-à-vis des pesticides en 2018).

L'abandon de deux captages dont l'eau non-conforme est prévu à plus ou moins long terme. La recherche d'autres ressources et la mise en place d'interconnexions sont des solutions envisagées pour alimenter les zones de distributions concernées par des dépassements. De même, la définition des périmètres de protection des captages se poursuit.

---

<sup>13</sup> Source : <https://www.martinique.ars.sante.fr/un-bilan-2012-2013-2014-satisfaisant>.

### 2.2.3.2. Denrées alimentaires

Afin de déterminer les conséquences sur les produits végétaux de la contamination des sols, les services de l'Etat, en particulier la direction des affaires sanitaires et sociales, ont lancé en 2001 des études. Les résultats, présentés en juillet 2002 en Martinique, ont confirmé la contamination des légumes racines.

Sur la base de ces résultats, les préfets de Martinique et de Guadeloupe ont pris, respectivement, les 20 mars et 20 octobre 2003, des arrêtés imposant aux agriculteurs de faire analyser les sols avant toute mise en culture de légumes racines afin de limiter l'exposition de la population et prévoyant, le cas échéant, l'interdiction des cultures et la commercialisation des produits. En mars 2004, le préfet de la Martinique a également interdit la pêche dans certaines zones.

Dans le prolongement de ces arrêtés préfectoraux, un volet important de recherches et d'études a été consacré à la limitation de l'exposition *via* l'alimentation par la définition de limites maximales de résidus (LMR). Ces LMR sont les concentrations maximales en pesticide autorisées légalement dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. Elles sont calculées pour chaque substance en fonction des quantités totales des aliments habituellement consommés et susceptibles d'être contaminés, afin de garantir que la dose ingérée reste inférieure à la valeur toxicologique de référence (VTR) chronique de la substance considérée, et assurer ainsi la protection des consommateurs.

Ainsi, à l'initiative des ministères chargés de la santé, de l'agriculture et de la consommation, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), devenue l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), a, dès 2003, été saisie pour évaluer la contamination des denrées alimentaires par les pesticides organochlorés en Martinique et en Guadeloupe. Dans l'attente des données de contamination dans les denrées animales et végétales et des résultats de l'enquête de consommation en cours aux Antilles, un premier examen des données toxicologiques du chlordécone a permis de fixer des limites tolérables d'exposition.

En septembre 2005, à la suite d'une enquête locale de consommation alimentaire, l'AFSSA a défini des limites maximales provisoires, lesquelles ont été reprises par deux arrêtés des 5 et 10 octobre 2005<sup>14</sup>. Ces arrêtés ont été abrogés par l'arrêté du 30 juin 2008<sup>15</sup> pour tenir compte des avis de l'AFSSA des 7 septembre et 5 décembre 2007.

Cet arrêté a depuis été modifié à deux reprises par un arrêté du 25 janvier 2019<sup>16</sup> et par un arrêté du 23 mai 2019<sup>17</sup>, qui ont abaissé les LMR.

Cet encadrement, compte tenu de la part importante de l'autoconsommation dans l'alimentation en Guadeloupe et en Martinique, a été complété par des programmes spécifiques d'information sur les recommandations en matière de productions et de techniques culturales sur les terrains pollués et de développement de diagnostics de sols et ce dès 2009. C'est notamment l'objet du programme « Jardins familiaux » (JAJA), repris dans les Plans chlordécone successifs. Ce programme a permis de dispenser des conseils, d'assurer un accompagnement de la population locale, mais également de réaliser gratuitement des analyses de sol.

<sup>14</sup> Respectivement les arrêtés du 5 octobre 2005 relatif à la teneur maximale en chlordécone que ne doivent pas dépasser certaines denrées d'origine animale pour être reconnues propres à la consommation humaine et du 10 octobre 2005 relatif à la teneur maximale en chlordécone que ne doivent pas dépasser certaines denrées d'origine végétale pour être reconnues propres à la consommation humaine.

<sup>15</sup> Arrêté du 30 juin 2008 relatif aux limites maximales applicables aux résidus de chlordécone que ne doivent pas dépasser certaines denrées alimentaires d'origine végétale et animale pour être reconnues propres à la consommation humaine

<sup>16</sup> Arrêté du 25 janvier 2019 modifiant l'arrêté du 30 juin 2008 relatif aux limites maximales applicables aux résidus de chlordécone que ne doivent pas dépasser certaines denrées alimentaires d'origine végétale et animale pour être reconnues propres à la consommation humaine.

<sup>17</sup> Arrêté du 23 mai 2019 modifiant l'arrêté du 25 janvier 2019 relatif aux limites maximales applicables aux résidus de chlordécone que ne doivent pas dépasser certaines denrées alimentaires d'origine végétale et animale pour être reconnues propres à la consommation humaine.



En complément, le Plan Chlordécone II (2011-2013) a prévu le lancement de l'étude dite Kannari, mise en œuvre par l'Anses, Santé publique France, les Observatoires régionaux de la santé avec l'appui des ARS de Martinique et de Guadeloupe, laquelle a permis de caractériser l'exposition au chlordécone de la population générale et de différentes sous-populations des Antilles préalablement identifiées comme étant potentiellement surexposées et de définir des recommandations de consommation.

Dans le cadre du Plan Chlordécone 111, il a été inscrit la volonté de renouveler l'étude Kannari (2) qui permettra de surveiller l'évolution du niveau d'imprégnation des personnes par le chlordécone et d'autres polluants environnementaux, de décrire l'état de santé et le recours aux soins des personnes et d'évaluer l'impact potentiel des actions entreprises en vue de limiter voire de réduire l'exposition de la population au chlordécone.

De plus, une étude uniquement ciblée sur le chlordécone : ChlorExpo, est inscrite dans le Plan Chlordécone IV. Il s'agit de l'étude affinée de l'exposition alimentaire de la population des Antilles au chlordécone.

Ses objectifs sont :

- Affiner l'estimation de l'exposition de la population des Antilles en s'appuyant sur les données de consommation alimentaire obtenues dans le cadre de l'étude Kannari et sur de nouvelles données de contamination, en prenant en compte les modes d'approvisionnement et les pratiques de préparation et cuisson actuelles ;  
Proposer, si possible, des recommandations pratiques fondées sur la préparation et la cuisson des aliments permettant potentiellement à chacun de limiter son exposition au chlordécone par voie alimentaire.

### **2.2.3.3. Impact sur les fonctions de reproduction et le développement cognitif des enfants**

Le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques<sup>18</sup> a retracé l'historique des premières études menées par les pouvoirs publics en la matière (p. 31 et suivantes). On constate que la première étude portant sur l'impact de pesticides sur la fertilité masculine a été lancée par l'Inserm dès 1999<sup>19</sup>.

De nombreuses autres études ont suivi, parmi lesquelles on peut citer, pour ce qui concerne les études visant à mesurer les impacts sanitaires de l'exposition chronique au chlordécone, l'étude Hibiscus sur le niveau de contamination des femmes et des nouveau-nés menée entre 2003 et 2004 qui a conduit à des recommandations en matière alimentaire, l'étude TIMOUN sur une cohorte de 1 068 femmes suivies avec leurs enfants depuis leur grossesse durant la période 2004-2007 et ayant pour objet de mesurer l'impact de l'exposition au chlordécone sur le développement des nourrissons, l'étude Karuprostate lancée en 2004 en Guadeloupe et visant à évaluer le risque d'apparition du cancer de la prostate.

La politique de santé publique visant à protéger la population du chlordécone repose sur 3 volets :

L'amélioration des connaissances

Des études ayant pour objet d'étudier les effets de l'exposition alimentaire ou de mesurer l'impact agronomique et environnemental de la présence du chlordécone dans les sols ont également été lancées. Ce sont les travaux scientifiques menés qui permettent de définir des mesures de santé publique et de protection de la population, qui reposent sur des données scientifiques fiables.

---

<sup>18</sup> Rapport sur l'impact de l'utilisation du chlordécone et des pesticides aux Antilles : bilan et perspectives d'évolution du 24 juin 2009 - <https://www.senat.fr/rap/r08-487/r08-4871.pdf>.

<sup>19</sup> Multigner et al., 2006. Cette étude avait pour objet d'étudier l'impact de l'utilisation professionnelle de pesticides sur la fertilité masculine. Elle a été menée en Guadeloupe de 1999 à 2001 sur 100 hommes âgés de 20 à 45 ans.

## La réduction des expositions

Les mesures de santé publique mises en œuvre dans la lutte contre la pollution par le chlordécone reposent sur la réduction des expositions par voie alimentaire de la population antillaise, en particulier : Le renforcement des plans de surveillance et des plans de contrôle ciblant le chlordécone pour surveiller sa présence dans les denrées alimentaires produites, consommées et mise sur le marché: d'origine animale (y compris les produits de la pêche et de l'aquaculture) et végétale avant la commercialisation. Le contrôle cible particulièrement les circuits et denrées les plus à risque de contamination.

La mise en place d'un accompagnement des populations auto-consommatrices, potentiellement surexposées. Cela est permis grâce au programme Jafa (Jardins Familiaux) piloté par les Agences régionales de santé (ARS) au moyen de diagnostics des sols à domicile et de conseils, et au programme TITIRI qui vise à renforcer l'information à destination de la population concernant la consommation des produits de la pêche issue des eaux douces et de la mer.

Des actions de communication sont également ciblées sur les populations présentant un risque d'exposition au chlordécone plus important (avec un accompagnement spécifique des populations vulnérables que sont les femmes enceintes, en âge de procréer, jeunes enfants): élaboration de recommandations alimentaires spécifiques à la grossesse, sensibilisation générale des futures mères (éducation dès le milieu scolaire, guide de prévention pour réduire les expositions alimentaires), dépistage des comportements alimentaires à risque lors de l'entretien prénatal précoce, fiche maternité intégré au carnet de maternité, guide pour les praticiens.

En complément des mesures et programme de préventions menés, des actions sur la formation et l'information des professionnels de santé ou encore sur la promotion de la santé et l'éducation dès le plus jeune âge en milieu scolaire sont mises en place.

## La surveillance et le suivi sanitaires des populations

En termes de surveillance et de suivi sanitaire de la population, trois dispositifs essentiels ont été mis en place : les registres antillais des cancers, le registre des malformations congénitales des Antilles (REMALAN) et le dispositif de toxicovigilance des Antilles (DTV-A).

### 2.2.3.4. Coordination de l'action de l'Etat

Afin, d'une part, de répondre aux préoccupations légitimes des habitants et, d'autre part, de coordonner les différentes actions de l'Etat, a été lancé en 2008 un premier « Plan chlordécone » couvrant la période 2008-2010) pour un budget total de 33 millions d'euros.

Par la suite, trois autres plans ont suivi: le Plan chlordécone II de 2011 à 2013 pour un budget de 31 millions d'euros, le Plan chlordécone III de 2014 à 2020 et le Plan chlordécone IV, en cours, qui couvre la période 2021-2027 pour un budget prévisionnel de 92 millions d'euros.

En définitive ce sont près de 200 millions d'euros qui ont été engagés par les pouvoirs publics.

Les deux premiers plans se sont principalement déployés sur les volets suivants :

- Améliorer les connaissances, notamment connaissance de la molécule et caractérisation et évolution de la pollution ;  
Protéger les populations à travers des plans de surveillance et de contrôle de l'état de santé des populations et approfondir les connaissances des effets sur la santé ;  
Réduire l'exposition des populations en assurant une alimentation saine et locale ;
- Assurer une bonne information de la population et améliorer la communication.

Le plan chlordécone III comprenait quatre axes:

- Élaborer une stratégie de développement durable dans l'objectif d'améliorer la qualité de vie des populations et de permettre la modification rationnelle des comportements ;
- Favoriser une approche de prévention du risque sanitaire et de protection des populations dans une stratégie de réduction de l'exposition ;
- Soutenir les actions de recherche et les développer selon quatre grands domaines : santé humaine, santé animale, environnement et sciences humaines, économiques et sociales;
- Accompagner les professionnels de la pêche et de l'agriculture dont l'activité est impactée par la pollution au chlordécone.

Le plan chlordécone IV repose sur six stratégies :

- La communication pour mieux informer et sensibiliser tous les publics ;
- La recherche pour renforcer les connaissances et les mettre en application sur le terrain ;
- La formation et l'éducation pour former le grand public dès le plus jeune âge et les professionnels ;
- La stratégie « santé environnement alimentation » qui a pour objet de protéger la santé et l'environnement et promouvoir une alimentation locale saine et durable vers le « zéro chlordécone » ;
- La stratégie «santé-travail» qui vise à améliorer la prévention des risques professionnels et la prise en charge des maladies professionnelles des travailleurs exposés au chlordécone ;
- La stratégie «socio-économique» qui a pour objet d'accompagner les professionnels de la pêche et de l'agriculture.

Concrètement, ces plans mobilisent six ministères, deux préfetures, deux ARS, plus de soixante partenaires. Leur mise en œuvre traduit la mobilisation de l'Etat, que ce soit en termes financiers ou humains.

Il résulte de tout ce qui précède que l'Etat a, depuis plus de vingt ans, pris les décisions nécessaires en fonction de l'état des connaissances scientifiques disponibles et veillé à développer et renforcer ces connaissances scientifiques.

### **2.3. Sur le préjudice moral d'anxiété**

#### **2.3.1 Sur la prescription quadriennale**

Aux termes du premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics: « *Sont prescrites, au profit de l'Etat, (. . .) 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.* »

Le point de départ de la prescription quadriennale est la date à laquelle la victime est en mesure de connaître l'origine du dommage ou du moins de disposer d'indications suffisantes selon lesquelles ce dommage pourrait être imputable au fait de l'administration depuis cette date<sup>20</sup>.

Les requérants invoquent un préjudice d'anxiété résultant de la crainte de développer une maladie du fait de leur exposition chronique à un produit dangereux autorisé par l'Etat.

Mais, d'une part, la toxicité du chlordécone est établie depuis la date de retrait de l'homologation, soit le 1<sup>er</sup> février 1990 et, d'autre part, l'étendue de la pollution des sols et des eaux est, ainsi que cela ressort d'ailleurs de la requête, connu depuis 1999 (cf. p. 46 de la requête). Dans ces conditions, les requérants étaient à même de connaître depuis cette date que l'utilisation du chlordécone est susceptible d'avoir une incidence sur leur santé. Les créances invoquées, à les supposer établies, sont

---

<sup>20</sup> CE, 11 juillet 2008, n° 306140.

donc prescrites depuis 2005.

### 2.3.2. Sur le caractère direct et certain du préjudice moral d'anxiété

Les requérants soutiennent que l'exposition au chlordécone crée un préjudice moral d'anxiété pour les personnes qui ont vécu en Guadeloupe ou en Martinique pendant au moins un an depuis 1973.

Ils estiment qu'ils peuvent « légitimement être inquiets pour leur santé » et qu'une « communication paradoxale » serait source de « confusion d'angoisse et d'anxiété ».

Il n'en est rien.

La grille d'analyse du Conseil d'Etat sur le préjudice d'anxiété s'est essentiellement développée à partir des affaires du « médiateur » et de l'amiante.

Les requérants invoquant des craintes liées à l'exposition à un produit, cette grille d'analyse est transposable.

Par une décision du 9 novembre 2016, le Conseil d'Etat a pour la première fois admis qu' « un préjudice résultant de la crainte de développer une pathologie grave peut être indemnisé s'il présente un caractère direct et certain »<sup>21</sup>. Le rapporteur public, Jean Lessi, précise dans ses conclusions sous cette décision que : « Cela exclut évidemment l'angoisse générée par un risque purement hypothétique en l'état des connaissances scientifiques » (p. 15). Il faut donc d'abord que le demandeur établisse que l'exposition au produit entraîne un risque de développer une pathologie grave.

Ensuite aux fins d'établir son préjudice moral tenant à l'anxiété de voir ce risque se réaliser, le demandeur doit faire état d'éléments personnels et circonstanciés pertinents, par exemple liés à des conditions de temps, de lieu ou d'activité<sup>22</sup> de nature à établir une exposition effective au produit susceptible de l'exposer à ce risque élevé. La décision de reconnaissance du droit à une allocation vaut reconnaissance pour l'intéressé d'un lien entre une exposition et la baisse de l'espérance de vie qui suffit à justifier de l'existence de ce préjudice.

Ainsi dès lors qu'elle établit que la probabilité 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 rapporter la preuve de manifestations de troubles psychologiques engendrés par la conscience de ce risque élevé de développer une pathologie grave<sup>23</sup>.

En l'espèce, les risques de développer une pathologie grave du fait de l'exposition au chlordécone sont limités à des situations bien particulières. Et en tout état de cause, il n'est pas établi que la présence de chlordécone dans le sang soit le signe d'une pathologie grave.

En-dehors des expositions professionnelles et des expositions prénatales du fait de l'activité professionnelle des parents, les connaissances scientifiques ne permettent pas à ce jour d'établir un lien de causalité direct avec des pathologies pour l'ensemble des hypothèses envisageables relatives aux expositions environnementales aux pesticides.

En effet, d'une part, en mars 2021, l'Anses a rendu un avis relatif à l'expertise sur les pesticides incluant le chlordécone en lien avec le cancer de la prostate en vue de la création d'un tableau de maladie professionnelle ou de recommandations aux comités régionaux de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP)<sup>24</sup>. L'Anses conclut ainsi : « Concernant l'existence d'une relation causale entre le cancer de la prostate et l'exposition aux pesticides en général, et au chlordécone en particulier, la relation est jugée probable par le [groupe de travail], sur la base de l'expertise collective Inserm de

<sup>21</sup> CE, 9 novembre 2016, n° 393108.

<sup>22</sup> CE, 3 mars 2017, n° 401395 et 402022.

<sup>23</sup> CE, 28 mars 2022, n° 453378.

<sup>24</sup> <https://www.anses.fr/fr/system/files/2018SA0267Ra.pdf>

2013 et de sa mise à jour de 2019 et des publications épidémiologiques, toxicologiques et mécanistiques les plus récentes. En particulier, le [groupe de travail] retient l'existence d'un excès significatif et reproductible du cancer de la prostate parmi les sujets exposés aux pesticides. » C'est d'ailleurs au vu de ces éléments que le cancer de la prostate a été ajouté à la liste des maladies professionnelles du régime agricole par le décret n° 2021-1724 du 22 décembre 2021 révisant et complétant les tableaux de maladies professionnelles annexés au livre VII du code rural et de la pêche maritime.

Il en résulte que le risque de développer un cancer de la prostate du fait d'une exposition aux pesticides, dont le chlordécone ne peut être reconnu que pour les travailleurs agricoles.

D'autre part, l'étude TIMOUN a mis en évidence un lien entre l'exposition au chlordécone et le risque d'accouchement prématuré et des retards de développement cognitif de l'enfant.

Ainsi, à ce jour, le Fonds d'indemnisation des victimes des pesticides ne garantit une indemnisation pour des dommages subis qu'aux travailleurs agricoles, aux enfants exposés *in utero* et leur ayant droits.

En l'espèce, les requérants qui se bornent à faire état de leur présence en Martinique ou en Guadeloupe sans plus de précision, y compris donc dans des zones non contaminées par le chlordécone, durant au moins une année, ne font état d'aucun élément personnel et circonstancié pertinent.

Dans ces conditions, aucune condamnation de l'Etat ne pourra être prononcée.

**Il résulte de ce qui précède que les conclusions des requérants seront rejetées.**