

Conseil d'État

N° 342990

ECLI:FR:CESSR:2012:342990.20120924

Publié au recueil Lebon

5ème et 4ème sous-sections réunies

M. Jean-Dominique Langlais, rapporteur

Mme Fabienne Lambolez, rapporteur public

SCP GASCHIGNARD, avocats

Lecture du lundi 24 septembre 2012

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 3 septembre et 6 décembre 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la commune de Valence, représentée par son maire ; la commune demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 09LY01065 du 30 juin 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté son appel dirigé contre le jugement n° 0900115 du 17 mars 2009 par lequel le tribunal administratif de Grenoble a annulé l'arrêté municipal du 28 août 2008 interdisant pour une durée de trois ans la culture de plantes génétiquement modifiées en plein champ dans certaines zones du plan d'occupation des sols de la commune ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule ;

Vu la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars

2001 ;
Vu le code de l'environnement ;
Vu le code général des collectivités territoriales ;
Vu le décret n° 93-1177 du 18 octobre 1993 ;
Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Dominique Langlais, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Gaschignard avocat de la commune de Valence ;
- les conclusions de Mme Fabienne Lambolez, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Gaschignard avocat de la commune de Valence ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 23 août 2008, le maire de Valence, se fondant, notamment, sur le principe de précaution, a interdit en plusieurs parties du territoire de la commune la culture en plein champ de plantes génétiquement modifiées, à quelque fin que ce soit, pour une durée de trois ans ; que le préfet de la Drôme a déféré cet arrêté au tribunal administratif de Grenoble qui en a prononcé l'annulation par un jugement du 17 mars 2009 ; que la commune de Valence se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 30 juin 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté son appel contre ce jugement ;

Sur la régularité de l'arrêt attaqué :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 222-26 du code de justice administrative : " La chambre siège en formation de jugement sous la présidence de son président ou, en cas d'absence ou d'empêchement, d'un magistrat désigné à cet effet par le président de la cour et ayant au moins le grade de président. (...) " ; qu'aucune disposition n'imposait que l'arrêt attaqué, qui mentionne l'identité du magistrat sous la présidence duquel il a été rendu, précise que celui-ci avait été régulièrement désigné par le président de la cour pour siéger en cette qualité en cas d'absence ou empêchement du président de la 5e chambre ; que la mention figurant sur l'arrêt suffit à établir, en l'absence de tout commencement de preuve contraire, que le président de la chambre était absent ou empêché et que le magistrat mentionné avait été désigné pour le remplacer, conformément aux dispositions précitées ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que la formation de jugement aurait été irrégulièrement composée doit être écarté ;

Sur la recevabilité du déféré préfectoral :

3. Considérant que la commune soutient pour la première fois devant le Conseil d'Etat que l'auteur du recours gracieux ayant précédé le déféré présenté au tribunal administratif de Grenoble l'a signé en qualité de préfet de la Drôme le 15 octobre 2008, alors qu'il avait été nommé préfet du Haut-Rhin par un décret du 9 octobre 2008 ; qu'elle en déduit que ce recours gracieux n'a pu interrompre le délai de recours contentieux et que ce délai était expiré lors de la saisine du tribunal administratif ; que, toutefois, il ne ressortait pas des pièces du dossier soumis à la cour administrative d'appel que le recours gracieux eût émané d'une autorité incompétente, alors d'ailleurs que le décret de nomination invoqué ne devait prendre effet qu'à la date de l'installation de l'intéressé dans ses nouvelles fonctions ; qu'ainsi la commune n'est pas fondée à soutenir que la cour aurait dû relever d'office la tardiveté de la demande de première instance ;

Sur les pouvoirs du maire en matière de dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés :

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 533-3 du code de l'environnement, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté attaqué : " Toute dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés à toute autre fin que la mise sur le marché, ou tout programme coordonné de telles disséminations, est subordonné à une autorisation préalable. / Cette autorisation est délivrée par l'autorité administrative après avis du Haut Conseil des biotechnologies qui examine les risques que peut présenter la dissémination pour l'environnement et la santé publique. Elle peut être assortie de prescriptions. Elle ne vaut que pour l'opération pour laquelle elle a été sollicitée (...) " ; qu'en vertu de l'article L. 533-3-1 du même code, dans sa rédaction alors applicable, si des éléments d'information portés à la connaissance de l'autorité administrative font apparaître un risque pour l'environnement ou la santé publique, cette autorité les soumet pour évaluation à l'organisme précité et peut modifier, suspendre ou retirer l'autorisation ; qu'il résulte des dispositions combinées de l'article R. 533-1 du même code et de l'article 1er du décret du 18 octobre 1993 pris pour l'application, en matière de plantes, semences et plants, du titre III de la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés que, lorsque les organismes génétiquement modifiés sont des plantes, semences ou plants, l'autorité administrative compétente est le ministre chargé de l'agriculture ; que ce dernier doit toutefois recueillir l'accord du ministre chargé de l'environnement ; que les articles R. 533-2 à R. 533-17 précisent les modalités de présentation et d'instruction de la demande d'autorisation, qui doit notamment être accompagnée d'un dossier technique comprenant les

informations mentionnés aux annexes II et III de la directive du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement ; que figurent en particulier dans ce dossier " tous les éléments d'information permettant d'évaluer l'impact des essais sur la santé publique et sur l'environnement " ; que ces mêmes articles énoncent les conditions de délivrance et de mise en oeuvre de l'autorisation ainsi que les modalités d'information de la Commission européenne et du public ; qu'en application de l'article 2 du décret du 18 octobre 1993, les maires des communes dans lesquelles la dissémination est envisagée sont destinataires du dossier technique accompagnant la demande d'autorisation et peuvent organiser ou demander au préfet d'organiser des réunions d'information auxquelles participe le demandeur ou son représentant ;

5. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, confiée à l'Etat, dont l'objet est, conformément au droit de l'Union européenne, de prévenir les atteintes à l'environnement et à la santé publique pouvant résulter de l'introduction intentionnelle de tels organismes dans l'environnement ; que les autorités nationales ayant en charge cette police ont pour mission d'apprécier, au cas par cas, éclairées par l'avis scientifique d'un organisme spécialisé et après avoir procédé à une analyse approfondie qui doit prendre en compte les spécificités locales, y compris la présence d'exploitations d'agriculture biologique, s'il y a lieu d'autoriser la dissémination d'organismes génétiquement modifiés par leur culture en plein champ ; que, s'il appartient au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, il ne saurait en aucun cas s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édition d'une réglementation locale ; que ce motif doit être substitué aux motifs de l'arrêt attaqué, dont il justifie sur ce point le dispositif ;

6. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence : " Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage " ; qu'il résulte de ces dispositions que le principe de précaution, s'il s'impose à toute autorité publique dans ses domaines d'attribution, n'a ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence ; qu'ainsi l'article 5 de la Charte de l'environnement ne saurait être regardé

comme habilitant les maires à adopter une réglementation locale portant sur la culture de plantes génétiquement modifiées en plein champ et destinée à protéger les exploitations avoisinantes des effets d'une telle culture ; qu'il appartient aux seules autorités nationales auxquelles les dispositions précitées du code de l'environnement confient la police spéciale de la dissémination des organismes génétiquement modifiés de veiller au respect du principe de précaution, que la réglementation prévue par le code de l'environnement a précisé pour objet de garantir, conformément à l'objectif fixé par l'article 1er de la directive du 12 mars 2001 qu'elle a pour objet de transposer ; qu'il suit de là qu'en jugeant que la compétence du maire pour adopter l'arrêté attaqué au titre de ses pouvoirs de police générale ne pouvait être justifiée par le principe de précaution, la cour administrative d'appel de Lyon n'a pas commis d'erreur de droit ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi formé par la commune de Valence doit être rejeté, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de la commune de Valence est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la commune de Valence, à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.