

Le : 28/12/2009

Conseil d'État

**N° 305315**

Publié au recueil Lebon

**3ème et 8ème sous-sections réunies**

M. Vigouroux, président

M. Frédéric Gueudar Delahaye, rapporteur

M. Geffray Edouard, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 24 juillet 2009

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête, enregistrée le 7 mai 2007 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par le COMITE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION INDEPENDANTES SUR LE GENIE GENETIQUE (CRII GEN), dont le siège est 40 rue de Monceau à Paris (75008) ; le COMITE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION INDEPENDANTES SUR LE GENIE GENETIQUE demande au Conseil d'Etat d'annuler le décret n° 2007-358 du 19 mars 2007 relatif à la dissémination volontaire à toute autre fin que la mise sur le marché de produits composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 3 juillet 2009, présentée par le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche ;

Vu la Constitution ;

Vu la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 ;

Vu la loi n° 2005-595 du 25 juin 2008 ;

Vu la loi n° 2008-757 du 1er août 2008 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Frédéric Gueudar Delahaye, chargé des fonctions de Maître des Requêtes,

- les conclusions de M. Edouard Geffray, Rapporteur public ;

Considérant que le décret attaqué, codifié dans la partie réglementaire du code de l'environnement postérieurement à l'introduction de la requête, qui a pour objet de définir la procédure d'autorisation de dissémination volontaire à de toute autre fin que la mise sur le marché des produits composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés, a été pris en application des dispositions de l'article L. 537-1 du code de l'environnement, en vue de la transposition d'obligations résultant de la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 ;

Sur la compétence du pouvoir réglementaire :

Considérant que l'article 34 de la Constitution prévoit, dans la rédaction que lui a donnée la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, que la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la préservation de l'environnement ; qu'il est spécifié à l'article 7 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la même loi constitutionnelle, que toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ; que ces dernières dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles

s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ;

Considérant que les dispositions précitées, issues de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, ont réservé au législateur le soin de préciser les conditions et les limites dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ; qu'en conséquence, ne relèvent du pouvoir réglementaire, depuis leur entrée en vigueur, que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur ; que, toutefois, les dispositions compétemment prises dans le domaine réglementaire, tel qu'il était déterminé antérieurement, demeurent applicables postérieurement à l'entrée en vigueur de ces nouvelles normes, alors même qu'elles seraient intervenues dans un domaine désormais réservé à la loi ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, depuis la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, une disposition réglementaire ne peut intervenir dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement que pour l'application de dispositions législatives, notamment parmi celles qui figurent dans le code de l'environnement, que celles-ci soient postérieures à cette date ou antérieures, sous réserve, alors, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences de la Charte ;

Considérant, en premier lieu, que l'article L. 125-3 du code de l'environnement dispose que : Toute personne a le droit d'être informée sur les effets que la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés au sens du titre III du livre V peut avoir pour la santé publique ou l'environnement, dans le respect de la confidentialité des informations protégées par la loi. / Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités selon lesquelles l'autorité administrative assure l'information du public sur les effets que la dissémination volontaire peut avoir pour la santé publique ou l'environnement. Ce décret détermine également les obligations qui peuvent être imposées à ce titre au détenteur de l'autorisation, notamment en ce qui concerne la prise en charge de tout ou partie des frais correspondants ;

Considérant que ces dispositions, issues de la loi du 13 juillet 1992, ne sont pas, en tant qu'elles renvoient au pouvoir réglementaire le soin de définir les modalités de l'information du public sur les effets de la dissémination volontaire, compatibles avec les exigences rappelées ci-dessus de la Charte de l'environnement, dès lors que celles-ci ont précisément pour objet, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, de réserver au législateur cette définition ; qu'ainsi l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005 a implicitement mais nécessairement eu pour effet de les abroger ; que, par suite, le ministre ne peut utilement invoquer ces dispositions législatives pour justifier la compétence du pouvoir réglementaire pour définir les conditions et limites de l'information du public sur la dissémination des organismes génétiquement modifiés ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 533-3 du même code dans sa rédaction en vigueur à la date de publication du décret attaqué : Toute dissémination volontaire ou tout programme coordonné de telles disséminations est subordonné à une autorisation

préalable. / Cette autorisation est délivrée par l'autorité administrative après examen des risques que présente la dissémination pour la santé publique ou pour l'environnement. (...) ; qu'aux termes de l'article L. 535-3 de ce code : I. - Le demandeur d'une autorisation de dissémination ou de mise sur le marché peut indiquer à l'administration les informations fournies à l'appui de sa demande dont la divulgation pourrait porter préjudice à ses intérêts ou qui touchent à des secrets protégés par la loi. Les informations reconnues confidentielles par l'autorité administrative ne peuvent être communiquées à des tiers. / II. - Ne peuvent être considérées comme confidentielles : / 1° Les informations fournies à l'appui d'une demande d'autorisation de dissémination et portant sur : / a) Le nom et l'adresse du demandeur ; / b) La description synthétique du ou des organismes génétiquement modifiés ; / c) Le but de la dissémination et le lieu où elle sera pratiquée ; / d) Les méthodes et plans de suivi des opérations et d'intervention en cas d'urgence ; / e) L'évaluation des effets et des risques pour l'homme et l'environnement. (...) ; qu'aux termes de l'article L. 537-1 du même code : Les modalités d'application des chapitres III, V et VI du présent titre sont fixées par décret en Conseil d'Etat ;

Considérant, qu'aux termes de l'article 5 du décret attaqué : La fiche d'information destinée au public, dont le contenu est fixé par arrêté du ministre compétent pour statuer sur la demande d'autorisation, indique notamment : / a) Le but et les utilisations prévues de la dissémination ; / b) Le nom et l'adresse du demandeur ; / c) La description synthétique et la localisation de la dissémination ; / d) La description générale du ou des organismes génétiquement modifiés ; / e) Les méthodes et plans de surveillance des opérations et d'interventions en cas d'urgence ; / f) Le résumé de l'évaluation des effets et des risques pour l'environnement ; qu'aux termes du I de l'article 6 de ce même décret : I. - Lorsque le demandeur de l'autorisation signale, en application de l'article L. 535-3 du code de l'environnement, les informations qu'il souhaite voir rester confidentielles parce que leur divulgation serait susceptible de nuire à sa position concurrentielle, il doit motiver sa demande. / L'autorité administrative chargée de statuer sur la demande décide quelles sont les informations qui restent confidentielles et en informe le demandeur. Avant de refuser de reconnaître la confidentialité de certaines informations, elle met celui-ci en mesure de présenter ses observations ; que ces dispositions qui, d'une part, définissent les éléments devant figurer dans la fiche d'information du public et, d'autre part, prévoient les conditions dans lesquelles certaines informations transmises par le demandeur de l'autorisation peuvent rester confidentielles, ont pour objet de définir les conditions et limites dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ; qu'elles relèvent de la loi et sont, par suite, entachées d'incompétence ;

Considérant que l'article 10 du décret attaqué dispose que : L'autorité administrative compétente consulte le public par voie électronique sur la demande d'autorisation, à l'exclusion des informations reconnues confidentielles, afin de recueillir ses observations. Un avis publié au Journal officiel de la République française annonce les modalités et la durée de cette consultation. / La période pendant laquelle se déroule cette consultation n'est pas prise en compte dans le calcul du délai de quatre-vingt-dix jours prévu à l'article 11, sous réserve que ce délai ne soit pas prolongé de plus de trente jours de ce fait ; que l'article 13 du décret dispose que L'autorité administrative compétente transmet la fiche d'information destinée au public aux préfets des départements et aux maires des communes dans lesquels se déroulera la dissémination. / Cette fiche est affichée en mairie aux frais du responsable de la dissémination et, par les soins du maire, dans les huit jours qui suivent la réception de cette fiche. / Les fiches d'information destinées au

public et le registre des localisations des disséminations sont mis à la disposition du public par voie électronique ; que le premier alinéa de l'article 16 prévoit enfin que Si l'autorité administrative compétente dispose d'informations sur des éléments nouveaux susceptibles d'avoir des conséquences significatives du point de vue des risques pour la santé publique et l'environnement, elle fait procéder à une nouvelle évaluation des risques et rend ces éléments accessibles au public ; que, pour les motifs exposés ci-dessus, les dispositions précitées sont entachées d'incompétence ;

Considérant, en revanche, qu'en tant qu'il a procédé, par les autres dispositions du décret attaqué, à la définition des éléments relatifs à la procédure d'autorisation ainsi qu'à la surveillance et au contrôle des opérations, le pouvoir réglementaire n'a pas excédé les limites de l'habilitation consentie par le législateur sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 537-1 du code de l'environnement ;

Sur la légalité interne :

Considérant, en premier lieu, que, si la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 fait obligation aux Etats membres de mettre en place un système d'indemnisation des dommages résultant des atteintes à l'environnement pouvant résulter des produits ayant fait l'objet d'une dissémination, le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait illégal en ce qu'il ne prévoit pas un tel système d'indemnisation, lequel au demeurant ne relève pas de la compétence du pouvoir réglementaire, est en tout état de cause inopérant ;

Considérant, en deuxième lieu, si le requérant soutient que l'article 17 du décret serait illégal, faute de prévoir que les résultats de la dissémination qu'il mentionne seront rendus public, un tel moyen est en tout état de cause inopérant, dès lors que, ainsi qu'il a été dit, une telle disposition relève de la loi ;

Considérant, en troisième lieu, que les dispositions de l'article 25 de la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001, telles qu'interprétées par la Cour de justice des communautés européenne, imposent que soit rendue publique toute information relative à la localisation de la dissémination transmise par l'entreprise qui demande une autorisation aux autorités compétentes de l'Etat membre et que cette information soit définie en fonction des caractéristiques de chaque opération ; que, pour les raisons précédemment rappelées, la définition des modalités et limites de la publicité de cette information ne relève pas du pouvoir réglementaire ; que par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué aurait insuffisamment transposé la directive sur ce point est en tout état de cause inopérant ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le CRII GEN est seulement fondé à demander l'annulation des dispositions de l'article 5, du I de l'article 6, des articles 10 et 13 et du premier alinéa de l'article 16 du décret attaqué ;

Sur les conclusions du ministre de l'agriculture tendant à ce que le Conseil d'Etat limite dans le temps les effets de l'annulation :

Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ;

Considérant que, par les lois du 25 juin 2008 et du 1er août 2008, le législateur a seulement fixé certaines modalités et limites de l'information et de la consultation du public ; que les dispositions du décret attaqué entachées d'incompétence avaient pour objet de transposer d'autres obligations résultant de la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 ; que leur annulation immédiate serait ainsi de nature à méconnaître l'exigence constitutionnelle de transposition en droit interne des directives communautaires et à entraîner des conséquences manifestement excessives ; que, dès lors, afin de permettre au gouvernement de prendre les initiatives nécessaires pour remédier à l'irrégularité constatée, il y a lieu de ne prononcer l'annulation des dispositions du décret attaqué mentionnées ci-dessus qu'à compter du 30 juin 2010 ;

DECIDE :

-----

Article 1er : Les dispositions de l'article 5, du I de l'article 6, des articles 10 et 13 et du premier alinéa de l'article 16 du décret n° 2007-358 du 19 mars 2007 sont annulés à compter du 30 juin 2010.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête présentée par le COMITE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION INDEPENDANTES SUR LE GENIE GENETIQUE est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au COMITE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION INDEPENDANTES SUR LE GENIE GENETIQUE, au Premier ministre, au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, à la ministre de la santé et des sports et au ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.



