

Le : 17/09/2017

Conseil d'État

**N° 388649**

ECLI:FR:CECHR:2016:388649.20161003

Publié au recueil Lebon

**3ème - 8ème chambres réunies**

Mme Célia Verot, rapporteur

Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public

lecture du lundi 3 octobre 2016

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Par une requête et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 12 mars 2015, 12 juin 2015, 7 juin 2016 et 20 août 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, LA CONFEDERATION PAYSANNE, (...) OGM DANGERS, (...) et la FEDERATION NATURE ET PROGRES demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision implicite de rejet, née du silence gardé par le Premier ministre sur leur demande tendant à l'abrogation de l'article D. 531-2 du code de l'environnement et à l'interdiction de la culture et de la commercialisation des variétés de colza rendues tolérantes aux herbicides ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre, en application des articles L. 911-1 et L. 911-3 du code de justice administrative, de prendre toutes mesures pour instaurer un moratoire sur les variétés rendues tolérantes aux herbicides, dans un délai d'un mois sous astreinte de 5 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 6 000 euros à chacun d'eux 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 article 55 ainsi que la Charte de l'environnement ;
- le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 114 et 191-2 ;
- la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 ;
- la directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 ;
- le règlement (CE) 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 ;
- le code de l'environnement ;
- le décret n°81-605 du 18 mai 1981 ;
- le décret n°2003-889 du 12 septembre 2003 portant publication du protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la convention sur la diversité biologique, adopté à Montréal le 29 janvier 2000 ;
- le code de justice administrative.

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Célia Verot, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. La CONFEDERATION PAYSANNE, (...) OGM DANGERS, (...) et la FEDERATION NATURE ET PROGRES ont demandé au Premier ministre l'abrogation des dispositions de l'article D. 531-2 du code de l'environnement et l'interdiction de la culture et la commercialisation des variétés de plantes, notamment de colza, rendues tolérantes aux herbicides.

3. L'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date.

Sur le respect du principe de précaution :

15. Les associations et syndicats requérants soutiennent que les dispositions de l'article D. 531-2 du code de l'environnement méconnaissent le principe de précaution, garanti par l'article 5 de la Charte de l'environnement, compte tenu des risques pour l'environnement et pour la santé humaine et animale liés à la dissémination dans l'environnement des semences issues de modifications génétiques obtenues par mutagenèse et à la mise sur le marché des produits issus de ces cultures, alors que celles-ci ne font l'objet, du fait de l'exclusion de la mutagenèse du régime applicable aux organismes génétiquement modifiés, ni de mesures préventives, ni d'une évaluation préalable, ni d'un suivi après leur commercialisation, ni d'une information des cultivateurs et des consommateurs.

16. Eu égard aux dispositions de l'article 88-1 de la Constitution, selon lesquelles " la République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences ", d'où découle une obligation constitutionnelle de transposition des directives, le contrôle de légalité et de constitutionnalité des actes réglementaires assurant directement cette transposition est appelé à s'exercer selon des modalités particulières dans le cas où le contenu de ces actes découle nécessairement des obligations prévues par les directives, sans que le pouvoir réglementaire ne dispose de pouvoir d'appréciation. Si le contrôle des règles de compétence et de procédure ne se trouve pas affecté, il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance d'une disposition ou d'un principe de valeur constitutionnelle de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit de l'Union européenne qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge de l'Union, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué. Dans l'affirmative, il y a lieu pour le juge administratif, afin de s'assurer de la constitutionnalité du décret, de rechercher si la directive que ce décret transpose est conforme à cette règle ou à ce principe général du droit de l'Union. Il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen invoqué, ou, dans le cas contraire, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 167 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En revanche, s'il n'existe pas de règle ou de principe général du droit de l'Union garantissant l'effectivité du respect de

la disposition ou du principe constitutionnel invoqué, il revient au juge administratif d'examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées.

17. Aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement : " 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 ".

18. Aux termes de l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : " 2. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur ".

20. Le principe de précaution garanti par les stipulations précitées de l'article 191-2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a une portée garantissant l'effectivité du respect du principe de valeur constitutionnelle dont la méconnaissance est alléguée par les requérants.

21. Dans ces conditions, il convient de rechercher si les articles 2 et 3 et l'annexe I B de la directive du 12 mars 2001, que les dispositions réglementaires contestées ont pour objet de transposer, constituent des mesures d'harmonisation complète ou si les Etats membres disposaient, pour leur transposition, d'une marge d'appréciation pour définir le régime susceptible d'être appliqué aux organismes obtenus par mutagenèse. L'interprétation de ces dispositions de la directive pose la question de savoir si, dès lors qu'elles excluent la mutagenèse du champ d'application des obligations prévues pour la dissémination et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés, elles interdisent à un Etat membre de soumettre la dissémination et la mise sur le marché des organismes obtenus par mutagenèse à tout ou partie des obligations prévues par la directive ou à toute autre obligation. Or la question de savoir si l'exemption des organismes obtenus par mutagenèse constitue en elle-même une mesure d'harmonisation soulève une difficulté sérieuse d'interprétation, qu'il y a lieu de renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne.

31 Compte tenu de (la) question préjudicielle énoncée, il y a lieu de surseoir à statuer sur les conclusions de la requête des associations et syndicats requérants.

DECIDE :

-----  
Article 1er : Les questions suivantes sont renvoyées à la Cour de justice de l'Union européenne :

Les articles 2 et 3 et l'annexe I B de la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement constituent-ils, dans la mesure où ils excluent la mutagenèse du champ d'application des obligations prévues par la directive, une mesure d'harmonisation complète interdisant aux Etats membres de soumettre les organismes obtenus par mutagenèse à tout ou partie des obligations prévues par la directive ou à toute autre obligation ou les Etats membres disposaient-ils, à l'occasion de leur transposition, d'une marge d'appréciation pour définir le régime susceptible d'être appliqué aux organismes obtenus par mutagenèse '

Article 2 : Il est sursis à statuer sur les conclusions de la requête jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions énoncées à l'article 1er

Article 3 : La présente décision sera notifiée à LA CONFEDERATION PAYSANNE, (...) OGM DANGERS (...) et la FEDERATION NATURE ET PROGRES, au Premier ministre, au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, et au greffe de la Cour de justice de l'Union européenne.