

# DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

REVUE MENSUELLE D'ACTUALITÉ JURIDIQUE

## *Class action* français et recours collectif québécois (2<sup>e</sup> partie)

### CHRONIQUES ET OPINIONS

Ivan Tchotourian  
Stagiaire post-doctoral et chercheur  
au CDACI de l'Université de  
Montréal, Membre du CRDP de  
l'Université Nancy 2

## OGM et droit à l'information

### COURS ET TRIBUNAUX

CE, 27 avril 2007  
Laurent Verdier  
Docteur en droit et Avocat

## Des limites aux débats publics: l'EPR de Flamanville

### TEXTES ET DOCUMENTS

Décret du 10 avril 2007  
Marie-Béatrice Lahorgue  
Maître de conférences à  
l'Université de Poitiers

## Commerce équitable, PME et artisanat

Décret du 15 mai 2007  
Laurence Boy  
Professeur à l'Université de Nice



### SANTÉ ET ENVIRONNEMENT

#### OGM et droit à l'information

CE, 27 avril 2007, Commune de Bourgoin-Jallieu et autres, n° 304402

##### Extraits

Sur la demande de suspension :

Considérant que par sept décisions du 15 mars 2007, le ministre de l'Agriculture et de la Pêche a autorisé pour une année la société Monsanto Agriculture France SAS à procéder à la dissémination volontaire de sept sortes de maïs génétiquement modifiés sur 19 sites dont deux sur le territoire de la Commune de Bourgoin-Jallieu,

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état actuel de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de cette décision » ;

Considérant que pour établir l'urgence qui s'attacherait à la suspension demandée, les requérants allèguent de ce que l'imprécision de la localisation des parcelles concernées par les autorisations ne permettrait pas au maire de prendre les mesures de surveillance nécessaire à la prévention des troubles à l'ordre public pouvant résulter de manifestations ou agissements hostiles aux essais de culture OGM, qu'il résulte cependant de l'instruction d'une part qu'aucun risque ou menace particulier ne sont allégués et qu'une manifestation a eu lieu sans violence ni dommage sur le territoire de la commune, d'autre part que le ministère de l'Agriculture a donné instruction aux préfetures concernées de renforcer les mesures de police générale et spéciales dans les communes concernées par les autorisations pour assurer le respect de leurs prescriptions et la prévention de tout désordre, que ces circonstances ne peuvent dès lors être regardées comme constitutives d'une situation d'urgence ;

Considérant qu'il est également soutenu que l'illégalité des décisions attaquées serait telle que la violation tant du droit communautaire que du droit interne en résultant porterait une atteinte excessive aux intérêts publics s'attachant au respect des principes de libre administration des collectivités territoriales, d'effectivité du droit communautaire ou de « confiance légitime des collectivités territoriales envers l'État », que les illégalités alléguées comme constitutive de l'atteinte à ces intérêts reposent pour la plupart sur l'invocation d'une exception d'illégalité par méconnaissance du droit communautaire ou international, dont il ne relève pas de l'office du juge des référés de connaître, que, contrairement à ce qui est allégué, il ne ressort pas de l'instruction qu'une décision juridictionnelle les ait accueillies, que celle des illégalités alléguées, qui pourrait relever de son examen, consiste en un détournement de pouvoir, et ne saurait être regardée comme établie du seul fait que les décisions querellées sont intervenues peu avant des modifications de la réglementation au demeurant peu substantielles au regard de la procédure effectivement suivie, qu'ainsi, en l'état du dossier, les requérants ne justifient pas d'une atteinte à un intérêt public qui créerait une situation d'urgence ;

Considérant enfin qu'aucun risque spécifique au type ou à la variété de plantes génétiquement modifiées objets des autorisations, et dont la prévention serait urgente en raison du caractère irréversible de la dissémination, n'est allégué par les requérants, que la seule circonstance que la directive 2001/18 entoure leur culture de précautions particulières et que la directive 2004/35 inclue la dissémination des organismes génétiquement modifié parmi celles des activités susceptibles d'engager la responsabilité environnementale ne suffit à faire regarder par principe la dissémination des maïs objets des autorisations comme intrinsèquement dangereuse ;

Considérant en outre que tant l'existence d'un régime légal gouvernant leur dissémination que leur participation à l'objectif de recherche agronomique régi par l'article L. 830-1 du Code rural établissent l'intérêt public s'attachant à l'exécution des décisions objet de la demande, dont la société Monsanto et le ministère de l'Agriculture indiquent qu'elles ne sauraient être suspendues partiellement sans porter atteinte à l'intérêt scientifique des opérations autorisées, sans être sérieusement contredits par l'assimilation que font les requérants des conditions culturelles et climatiques de sites autorisés par les mêmes décisions dans l'Ain à ceux de la Commune de Bourgoin-Jallieu, en l'absence de toute précision permettant d'établir cette équivalence ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1 du Code de justice administrative ne peut être regardée comme remplie, qu'ainsi, sans qu'il soit besoin d'examiner le sérieux des moyens articulés à l'encontre des décisions attaquées, la requête de la Commune de Bourgoin-Jallieu et autres doit être rejetée ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions sont obstacles à ce que l'État, qui n'est pas la partie perdante, soit condamné à verser à la Commune de Bourgoin-Jallieu, à M. Yvan A, à M<sup>me</sup> Christine B et à M<sup>me</sup> Claudine C la somme qu'ils demandent, qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à la demande de la société Monsanto fondée sur les mêmes dispositions ;

##### ORDONNE

Article 1<sup>er</sup> : Les interventions de la fédération Rhône-Alpes de protection de la nature section Isère et de la région Rhône Alpes sont admises.

Article 2 : La requête de la Commune de Bourgoin-Jallieu et autres est rejetée.

**Commentaire** — La commune de Bourgoin-Jallieu, ainsi que plusieurs autres requérants, ont demandé au Conseil d'État, en référé, la suspension de sept décisions du 15 mars 2007 par lesquelles le ministère en charge de l'Agriculture avait autorisé la société Monsanto agriculture France SAS à semer du maïs génétiquement modifié sur dix-neuf sites, dont deux implantés sur la commune requérante.

Plus particulièrement, la commune excipait de l'absence de précisions relatives aux emplacements où devaient avoir lieu les expérimentations en pleins champs pour demander la suspension des autorisations.

Le Conseil d'État a dû se prononcer dans un contexte particulier, la France s'étant fait condamner par la Cour de justice des communautés européennes pour manquement à la

transposition des exigences communautaires en matière d'information du public. (1) Récemment, le 12 décembre 2006, la Commission européenne avait saisi la Cour de justice des communautés européennes pour obtenir la condamnation de la France à plus de 38 millions d'euros d'amende pour défaut de transposition de la directive 2001/18 du 12 mai 2001.

Aussi, afin d'éviter une telle condamnation, la France a adopté dans l'urgence, le 19 mars 2007, deux décrets transposant la directive 2001/18. Le décret n° 2007-358 réglemente la dissémination volontaire à toute autre fin que la mise sur le marché de produits composés en tout ou partie d'OGM, tandis que le décret n° 2007-359 définit la procédure d'autorisation de mise sur le marché de produits non destinés à l'alimentation composée en tout ou partie d'OGM.

La décision commentée présente ainsi la particularité d'avoir été rendue peu de temps après la transposition de la directive 2001/18 par décrets, tout en se prononçant sur la légalité d'autorisations délivrées sous l'empire des dispositions antérieures. Elle s'inscrit dès lors parmi les dernières décisions en référé concernant les autorisations de dissémination délivrées avant les décrets du 19 mars 2007.

Saisi d'une requête fondée sur l'article L.521-1 du Code de justice administrative, le Conseil d'État ne pouvait ordonner la suspension des autorisations d'essais en plein champ que si deux conditions étaient réunies: l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de la décision contestée (I) et l'urgence à statuer (II).

### **I. Y A-T-IL UN DOUTE SÉRIEUR SUR LA LÉGALITÉ DES AUTORISATIONS DE DISSÉMINATION DÉLIVRÉES AVANT LES DÉCRETS DU 19 MARS 2007 ?**

Le grief principal formulé par les requérants à l'encontre des autorisations consistait en l'absence de précisions sur la localisation exacte du lieu d'implantation des champs d'expérimentation.

Le véritable moyen de contestation des autorisations accordées consistait à dénoncer l'incompatibilité du dispositif juridique national régissant la dissémination volontaire d'OGM avec les objectifs de la directive 2001/18 du 12 mars 2001. L'affaire était d'autant plus emblématique que les décisions attaquées avaient été prises quatre jours avant la transposition de ladite directive par les deux décrets du 19 mars 2007.

Aussi, les requérants ont invoqué directement les objectifs de la directive 2001/18 en terme d'information du public pour exposer que la réglementation nationale n'imposait pas de précisions suffisantes sur la localisation des opéra-

tions de dissémination envisagées. Cette argumentation était particulièrement audacieuse puisqu'elle remettait en cause le principe déniait tout effet direct aux directives, principe issu de la grande décision d'Assemblée du 22 décembre 1978, *Ministre de l'Intérieur c/Cohn-Bendit*.

Pour autant, l'argumentation développée par les requérants n'était pas sans précédent, puisqu'un courant jurisprudentiel récent avait fait droit à un tel raisonnement. En effet, dans deux jugements en date du 4 mai 2006, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a comparé le haut degré de précision prévu par la directive du 12 mars 2001 et les éléments exigés par le dispositif législatif et réglementaire français. De façon non équivoque, le tribunal en a conclu qu'« il ne saurait être sérieusement nié que le régime juridique national applicable aux opérations de dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés est sensiblement moins précis et exhaustif que ne le sont les dispositions de la directive du 12 mars 2001 ».

Au vu de ce constat, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a considéré que le dispositif français tel qu'établi avant les décrets du 19 mars 2007 n'était pas en mesure de garantir aux citoyens que l'ensemble des conditions prévues par la directive 2001/18 était respecté. Il en a conclu que les autorisations concernées étaient dépourvues de base légale, ce qui justifiait leur annulation.

C'est ce même raisonnement qui a été soumis au Conseil d'État dans l'affaire commentée.

Par ailleurs, le Conseil d'État devait également connaître du grief fondé sur le fait que, en l'absence d'information sur la localisation précise des sites d'expérimentation, les autorisations auraient méconnu les dispositions de l'article 6-2 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Or, la jurisprudence administrative a déjà prononcé la nullité d'une autorisation au titre de l'incompatibilité du dispositif français avec la Convention d'Aarhus.

En effet, dans les jugements susmentionnés, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a estimé que la diffusion de données opérée grâce aux systèmes informatiques (le site internet [www.ogm.gouv.fr](http://www.ogm.gouv.fr)) et la publication de fiches d'information ne constituaient pas une garantie acceptable.

En engageant leur action devant le Conseil d'État, les requérants espéraient voir les autorisations annulées, la jurisprudence administrative ayant déjà jugé que le droit positif français ne correspondait pas aux exigences de la directive communautaire.

Néanmoins, le Conseil d'État n'avait pas à se prononcer sur le doute sérieux concernant la légalité des décisions attaquées s'il estimait qu'il n'y avait pas urgence à statuer.

1. CJCE, 20 novembre 2003, *Commission c/France*, aff. C 296 01, concernant la transposition de la directive 90/220; CJCE, 15 juillet

2004, *Commission c/France*, aff. C 419/03 concernant le défaut de transposition de la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001.

### II. Y A-T-IL UNE URGENCE JUSTIFIANT L'INTERVENTION DU JUGE DES RÉFÉRÉS ?

La commune de Bourgoin-Jallieu et les autres requérants ont estimé que le manquement au principe d'information prévu par le droit communautaire portait atteinte à divers intérêts publics (principe de confiance légitime et de sécurité juridique, principe d'effectivité du droit communautaire) créant de fait une situation d'urgence.

Plus encore, usant d'un argument original, la commune faisait valoir pour justifier de l'urgence, que laissée dans l'ignorance du lieu d'implantation, elle ne pourrait prendre les mesures adéquates pour prévenir les troubles à l'ordre public pouvant résulter d'agissements hostiles émanant d'opposants aux OGM. Il était pour le moins étonnant de voir ainsi repris un argument utilisé généralement par les demandeurs d'autorisation ou par l'Administration pour ne pas communiquer les emplacements, de peur de voir fauchées les parcelles ainsi désignées. Cette argumentation visait à faire juger que les autorisations contestées portaient atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Un grand nombre de juridictions considère en effet que, en matière de dissémination d'OGM sur sa commune, le maire a la possibilité de mettre en œuvre les pouvoirs de police générale qu'il tient de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales à la double condition qu'il justifie d'un péril imminent et que sa mesure soit limitée dans le temps et l'espace.

En l'espèce, les requérants soutenaient que le péril imminent ne résultait pas d'un danger causé par des OGM, mais du risque causé à l'ordre public par les essais du fait d'éventuelles manifestations hostiles. La non-communication de l'emplacement des parcelles empêchait donc le maire de prendre les mesures de protection de l'ordre public adéquates, ce qui caractérisait prétendument l'urgence.

Il appartenait donc au Conseil d'État d'examiner précisément, tout comme il l'avait fait dans ses deux ordonnances en date du 9 février 2007 (2), si la dissémination volontaire pratiquée caractérisait un manquement aux règles de sécurité créant une situation d'urgence propre à justifier la suspension de l'autorisation ministérielle.

Au vu du dossier qui lui était soumis, le Conseil d'État a estimé qu'aucun risque ou menace particuliers n'était allégué. La Haute Juridiction a également constaté que le ministère en charge de l'Agriculture avait donné des ins-

tructions aux préfets afin de renforcer les mesures de police générale et spéciale dans les communes concernées par les arrêtés d'autorisation pour assurer le respect des prescriptions et la prévention de tout désordre. Dès lors, le Conseil d'État a jugé que le défaut d'information de la commune ne créait pas une situation d'urgence justifiant la suspension des autorisations.

Rejetant la requête sur le fondement de l'urgence, le Conseil d'État a dès lors évité de se prononcer sur la légalité des décisions attaquées. Cette légalité sera débattue dans le cadre d'un débat au fond, ce qui ne satisfera pas les requérants. En effet, les autorisations attaquées étant données pour un an, il est fort probable que, eu égard aux délais de procédure, la décision au fond interviendra, au plus tôt, après la période de pollinisation des maïs concernés. La décision sera *de facto* privée de tout effet utile.

\*\*

Dans sa décision du 27 avril 2007, le Conseil d'État a considéré que la dissémination volontaire pratiquée en l'absence de tout risque ou menace particuliers ne créait pas de situation d'urgence justifiant la suspension des autorisations ministérielles. La décision commentée, qui ne concerne que la procédure de référé-suspension, ne signifie naturellement pas que le Conseil d'État refusera, à l'avenir, d'annuler certaines décisions d'autorisation de dissémination volontaires d'OGM. Si certaines autorisations ont déjà été annulées pour non-respect de l'obligation d'information du public et incompatibilité du droit français avec le droit communautaire (TA Clermont-Ferrand, 4 mai 2006), il sera maintenant intéressant d'analyser comment la jurisprudence appréciera la compatibilité avec les exigences communautaires des nouvelles autorisations qui seront délivrées après les deux décrets de transposition du 19 mars 2007.

Sans préjuger des futures constructions jurisprudentielles, il est d'ores et déjà certain que le niveau d'information du public sera à nouveau l'enjeu déterminant des intérêts contradictoires en cause. Là où certains désirent légitimement passer des cultures en secret à la culture de la transparence, d'autres craignent de façon tout aussi légitime que l'information sur la localisation des parcelles de culture d'OGM engendre une multiplication des actions de fauchages.

**Laurent Verdier**

Docteur en droit, Avocat,  
Cabinet Verdier Le Prat Avocats

2. CE, 9 février 2007, n° 295918, *Confédération paysanne du Gers*; n° 296479, *Confédération paysanne de la Moselle*.