

Décisions du Conseil d'État

Section du contentieux, 3ème et 8ème sous-sections réunies, sur le rapport de la 3ème sous-section - N°s 194348, 195511, 195576, 195611, 195612 - Séance du 4 octobre 2000, lecture du 22 novembre 2000 - ASSOCIATION GREENPEACE FRANCE et autres

Vu la décision en date du 11 décembre 1998 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux a sursis à statuer sur les requêtes de l'ASSOCIATION GREENPEACE FRANCE, de la CONFEDERATION PAYSANNE, de l'ASSOCIATION ECOROPA FRANCE et de M. VERNET, de l'ASSOCIATION LES AMIS DE LA TERRE et de MM. CABANNE, CARBONNAUX et CASTAING, enregistrées sous les n°s 194348, 195511, 195576, 195611 et 195612, tendant à l'annulation de l'arrêté du 5 février 1998 du ministre de l'agriculture et de la pêche portant modification du catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France (semences de maïs), jusqu'à ce que la Cour de justice des communautés européennes se soit prononcée sur la question de savoir si :

1°) Les dispositions de la directive n° 90/220 doivent être interprétées en ce sens que, si après transmission à la Commission des communautés européennes d'une demande de mise sur le marché d'un organisme génétiquement modifié, aucun Etat membre n'a émis d'objection comme il est prévu au 2. de l'article 13 de la directive n° 90/220, ou si la Commission des communautés européennes a pris une "décision favorable" en application du 4 de cet article, l'autorité compétente qui a transmis la demande, après avis favorable, à la Commission est tenue de délivrer le "consentement écrit" permettant la mise sur le marché du produit, ou cette autorité conserve t-elle un pouvoir d'appréciation lui permettant de ne pas donner un tel consentement ;

2°) La décision du 23 février 1997 de la Commission des communautés européennes, aux termes de laquelle "les autorités françaises autorisent la mise sur le marché du produit (...) notifié par Ciba-Geigy Limited" doivent être interprétées comme obligeant le gouvernement français à délivrer son "consentement écrit" ;

Vu les autres pièces des dossiers ; le traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne ; la directive n° 70/457/CEE du Conseil du 29 septembre 1970 ; la directive n° 90/220 du 23 avril 1990 du Conseil des communautés européennes ; la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ; la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 ; le décret n° 81-605 du 18 mai 1981, modifié par le décret n° 93-1177 du 18 octobre 1993 ; l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ; le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 modifié par le décret n° 97-1177 du 24 décembre 1997 ;

Sur la recevabilité de la requête présentée par MM. CARBONNAUX, CABANNE et CASTAING :

Considérant que MM. CARBONNAUX, CABANNE et CASTAING ne justifient pas d'un intérêt direct, personnel et certain leur donnant qualité pour contester l'arrêté du 5 février 1998 du ministre de l'agriculture et de la pêche ;

Sur les requêtes présentées par l'ASSOCIATION GREENPEACE FRANCE, la CONFEDERATION PAYSANNE, l'ASSOCIATION ECOROPA FRANCE et M. VERNET et l'ASSOCIATION LES AMIS DE LA TERRE :

Considérant qu'en application des dispositions combinées de la loi du 13 juillet 1992 et du décret du 18 mai 1981 modifié par le décret du 18 octobre 1993, qui ont transposé la directive n° 70/457/CEE du Conseil du 29 septembre 1970 concernant le catalogue commun des variétés et espèces de plantes agricoles et la directive n° 90/220/CEE du 23 avril 1990 du Conseil relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, la mise sur le marché de semences génétiquement modifiées ne peut intervenir que si, en premier lieu, l'administration a délivré, après avoir rendu un avis favorable et obtenu l'approbation des autorités communautaires, le consentement écrit prévu à l'article 13 de la directive n° 90/220/CEE du 23 avril 1990 du Conseil, et si, en second lieu, le ministre de l'agriculture inscrit les variétés en cause au catalogue officiel des variétés et espèces de plantes cultivées visé à l'article 5 du décret du 18 mai 1981 modifié ; que ce décret organise ainsi une procédure d'inscription des variétés au catalogue officiel des espèces et variétés qui est distincte et s'ajoute à la procédure de consentement susanalysée ;

En ce qui concerne la légalité du consentement écrit :

Considérant qu'en réponse à une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat statuant au contentieux, la Cour de justice des communautés européennes a déclaré dans un arrêt du 21 mars 2000 que : 1° La directive n° 90/220/CEE du Conseil susvisée doit être interprétée en ce sens que si, après transmission à la Commission des communautés européennes d'une demande de mise sur le marché d'un organisme génétiquement modifié, la Commission a pris une "décision favorable" en application du paragraphe 4 de l'article 13 de cette directive, l'autorité compétente qui a transmis la demande, avec avis favorable, à la Commission est tenue de délivrer le "consentement écrit" permettant la mise sur le marché du produit ; que, toutefois, si l'Etat membre concerné dispose entre-temps de nouveaux éléments d'information qui l'amènent à considérer que le produit qui a fait l'objet de la notification peut présenter un risque pour la santé humaine et l'environnement, il n'est pas tenu de donner son consentement, à condition qu'il informe immédiatement la Commission et les autres Etats membres pour que, dans le délai prescrit à l'article 16, paragraphe 2, de la directive n° 90/220/CEE du 23 avril 1990 du Conseil, une décision soit prise en la matière selon la procédure prévue à l'article 21 de ladite directive ; 2° Lorsque la juridiction nationale constate que, en raison d'irrégularités dans l'examen de la notification par l'autorité nationale compétente prévu à l'article 12, paragraphe 1 de la directive n° 90/220/CEE du 23 avril 1990 du Conseil, celle-ci n'a pu valablement transmettre le dossier avec avis favorable à la Commission au sens du paragraphe 2 de cette disposition, cette juridiction est tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel si elle estime que ces irrégularités sont de nature à affecter la validité de la décision favorable de la Commission, en ordonnant, le cas échéant, le sursis à exécution des mesures d'application de ladite décision jusqu'à ce que la Cour ait statué sur la question d'appréciation de validité ;

Considérant que, dès lors que la Commission des communautés européennes avait pris le 23 janvier 1997 une décision favorable à la mise sur le marché des variétés

visées dans l'arrêté attaqué, le gouvernement français, auquel aucun élément nouveau relatif aux risques que représentaient ces variétés n'avait été apporté entre la transmission du dossier aux autorités communautaires et cette décision de la Commission, était, compte tenu de l'interprétation donnée de la directive n° 90/220/CEE du 23 avril 1990 du Conseil par la cour de justice des communautés européennes dans son arrêt susanalysé, tenu de délivrer le consentement écrit prévu au paragraphe 4 de l'article 13 de cette directive ; que par suite, sauf si les irrégularités dont serait entachée la procédure nationale ayant précédé la transmission du dossier à la Commission des communautés européennes sont de nature à affecter la validité de la décision favorable de la Commission et, par voie de conséquence, la légalité du consentement écrit, tous les moyens relatifs à ces irrégularités sont inopérants ; que, de même, les moyens de légalité interne relatifs à l'appréciation des risques que feraient courir ces semences ne peuvent être examinés que s'ils portent sur des éléments nouveaux intervenus entre la décision favorable des autorités communautaires et celle du gouvernement français et sont de nature à remettre en cause l'appréciation à laquelle ces autorités se sont livrées ;

Considérant, en premier lieu, que si le dossier examiné par la commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire ne contenait aucun élément d'évaluation du risque lié à la présence, dans les variétés en cause, d'un gène de résistance à l'ampicilline, il ressort toutefois des pièces du dossier que le risque dont il s'agit a été examiné, avant que la Commission des communautés européennes prenne une décision favorable, par deux comités scientifiques placés auprès de cette autorité qui ont conclu au caractère non significatif de ce risque ; que par suite, et sans qu'il soit besoin en l'état du dossier de saisir la Cour de justice des communautés européennes d'une question préjudicielle en appréciation de validité de la décision du 23 janvier 1997 de la Commission des communautés européennes, l'irrégularité susévoquée ayant entaché la procédure suivie préalablement à la transmission du dossier aux autorités communautaires n'est pas, eu égard à l'interprétation donnée des dispositions de la directive n° 90/220/CEE du 23 avril 1990 du Conseil par la cour de justice des communautés européennes, de nature à affecter la validité de cette décision, ni celle du consentement écrit ; que le moyen tiré de cette irrégularité est, par suite, inopérant ;

Considérant, en deuxième lieu, que la demande déposée par la société Ciba-Geigy visait la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés et relevait, à ce titre, des dispositions de la loi du 13 juillet 1992 et du décret du 18 mai 1981 modifié transposant la partie C de la directive n° 90/220/CEE du 23 avril 1990 du Conseil ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des règles nationales valant pour la dissémination d'organismes génétiquement modifiés à d'autres fins que leur mise sur le marché, qui transposent les dispositions de la partie B de la directive susmentionnée, est inopérant ;

Considérant, en troisième lieu, que l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que : "La langue de la République est le français" et qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 4 août 1994 susvisée : "(...) La langue française est la langue... du travail... et des services publics. (...)"; qu'aux termes de l'article 6 du décret du 28 novembre 1983, l'administration doit, lorsqu'elle examine une demande, signaler à l'auteur de la demande celles des pièces rédigées dans une autre langue que le français dont elle requiert la traduction ; qu'il résulte de la combinaison de ces

dispositions que les pétitionnaires sont tenus d'adresser à l'administration des demandes rédigées en langue française et que s'ils peuvent joindre à ces demandes des pièces rédigées dans une autre langue, l'administration peut exiger la traduction de ces pièces lorsque cela lui est nécessaire pour procéder à un examen éclairé ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la rédaction en langue anglaise du dossier présenté à l'appui de la demande de la société Ciba-Geigy aurait, en l'espèce, empêché la commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire et le ministre de procéder à un examen complet et éclairé du dossier ; qu'en tout état de cause, une telle irrégularité ne serait pas de nature à remettre en cause la validité de la décision du 23 juin 1997 de la Commission, dès lors que les autorités et comités scientifiques communautaires ont pu statuer de façon complète et éclairée au vu de pièces rédigées elles-mêmes en langue anglaise ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le ministre ne pouvait légalement se prononcer sur la demande de la société Ciba-Geigy appuyée par un dossier rédigé en langue anglaise doit être écarté ;

Considérant, en quatrième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier qu'après l'examen de la demande par la commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire lors de la séance du 28 février 1995, les comités scientifiques placés auprès des autorités communautaires ont à leur tour statué sur le dossier soumis par la société pétitionnaire aux autorités nationales après que cette société eut en outre fourni, sur les risques liés au produit, des informations supplémentaires à la Commission des communautés européennes ; que dans ces conditions, et eu égard à l'interprétation des dispositions de la directive n° 90/220/CEE du 23 avril 1990 du Conseil donnée par la Cour de justice des communautés européennes, les irrégularités qui entacheraient la fourniture d'informations par le pétitionnaire aux autorités nationales, la composition et les règles de fonctionnement de la commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire et les conditions dans lesquelles cette commission s'est réunie le 28 février 1995 ne sont pas de nature à affecter l'appréciation portée par les autorités communautaires sur les risques que présentent les semences dont il s'agit ni, par suite, celle de la décision du 23 janvier 1997 de la Commission ; que les moyens tirés de ces illégalités ne peuvent, dès lors, être utilement invoqués ;

Considérant, en cinquième lieu, que le moyen tiré de ce que la procédure suivie pour l'examen du dossier méconnaît le principe de "participation" défini à l'article L. 200-1 du code rural ne peut en tout état de cause, en l'absence de précisions suffisantes, être examiné ;

Considérant, en sixième lieu, que la circonstance, à la supposer établie, que le dossier aurait été adressé à la Commission des communautés européennes avant l'expiration du délai de quatorze jours imparti par l'article 6-1 du décret du 18 mai 1981 au ministre de l'environnement pour faire connaître son avis n'est pas de nature à affecter la validité de la décision du 23 janvier 1997 de la Commission ; que ce moyen est, par suite, inopérant ;

Considérant, en septième lieu, que si l'article 17 de la directive n° 90/220/CEE du 23 avril 1990 du Conseil prévoit que la liste des produits ayant fait l'objet d'un consentement écrit qui est publiée par la Commission des communautés européennes au Journal officiel des Communautés européennes mentionne, pour chacun de ces

produits, les usages qui en sont faits, cette disposition ne s'applique pas aux décisions individuelles prises par les autorités communautaires en application de l'article 13 de la directive n° 90/220/CEE du 23 avril 1990 du Conseil sur les demandes d'autorisation de mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés ; que dès lors, et sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice des communautés européennes d'une question préjudicielle en appréciation de validité, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la Commission des communautés européennes aurait méconnu cette disposition en s'abstenant de mentionner dans la décision du 23 janvier 1997 les usages qui seraient faits des variétés en cause ;

En ce qui concerne la légalité de l'inscription proprement dite :

Considérant, en premier lieu, que les variétés de semence en cause ne peuvent être regardées comme des produits phytopharmaceutiques ou comme des produits antiparasitaires à usage agricole visés par la loi du 2 novembre 1943 modifiée et le décret du 5 mai 1994 ; que, par suite, le moyen tiré de ce que leur mise sur le marché aurait dû être autorisée conformément aux procédures définies par ces textes est inopérant ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 7 du décret du 18 mai 1981 modifié : "L'inscription de chaque variété est prononcée sur proposition du comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées par le ministre de l'agriculture" ; que l'article 6 du même décret dispose que les conditions que doivent remplir les variétés de plantes cultivées sont arrêtées par le ministre de l'agriculture sur proposition du comité susmentionné ; qu'aucune de ces dispositions ne confie à ce comité l'examen des conséquences sur l'environnement de la mise en culture de nouvelles variétés ; que par suite, le moyen tiré de ce que ce comité n'aurait pas procédé à un tel examen ne peut être accueilli ;

Considérant, en troisième lieu, que si l'article 12 de la loi du 13 juillet 1992 susvisée renvoie à un décret en Conseil d'Etat la définition des "modalités selon lesquelles l'autorité administrative assure l'information du public sur les effets que la dissémination volontaire peut avoir pour la santé publique et l'environnement", ces dispositions ne valent que pour la dissémination à des fins autres que la mise sur le marché ; que le moyen tiré de ce que la décision attaquée serait privée de base légale en l'absence du décret d'application ainsi prévu est, par suite, inopérant ;

Considérant, en quatrième lieu, que l'article 19 de la directive n° 90/220/CEE du 23 avril 1990 du Conseil prévoit que l'évaluation des effets prévisibles de la dissémination d'organismes génétiquement modifiés sur la santé et l'environnement ne peut rester confidentielle ; que l'article 21 de la loi du 13 juillet 1992 susvisée dispose : "Ne peuvent être considérées comme confidentielles : (...) 2° Les informations fournies à l'appui d'une demande d'autorisation de mise sur le marché et portant sur : (...) - l'évaluation des effets et des risques pour l'homme et pour l'environnement (...)" ; qu'il ressort du texte même de ces dernières dispositions qu'elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions précitées de la directive n° 90/220 ;

Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes de l'article 6 du décret du 18 mai 1981, dans sa rédaction antérieure à l'intervention du décret du 18 octobre 1993 : "Le ministre de l'agriculture arrête, sur proposition du comité technique permanent de la sélection

des plantes cultivées, (...) les conditions d'ordre génétique, physiologique, technologique et agronomique que ces variétés doivent remplir pour être inscrites (...)” ; que si le décret du 18 octobre 1993 prévoit que doivent être également définies, dans les arrêtés susmentionnés, des conditions toxicologiques et relatives à l'impact sur l'environnement, l'absence d'arrêté définissant ces nouvelles conditions à la date de la décision attaquée ne faisait pas obstacle à ce que l'administration procédât à l'inscription des variétés dont il s'agit ;

Considérant, en sixième lieu, que si les requérants soutiennent que ces variétés ne respectent pas les conditions de distinction, de stabilité et d'homogénéité auxquelles les variétés inscrites doivent répondre en application des dispositions de l'article 5 du décret du 18 mai 1981 modifié susvisé, ils n'assortissent pas ce moyen des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

Considérant, en septième lieu, que si le règlement n° 1813/97 du 19 septembre 1997 de la Commission des communautés européennes prévoit que l'étiquetage des aliments produits à partir des variétés qui font l'objet de l'arrêté attaqué doit informer le consommateur final de la présence d'un organisme génétiquement modifié, ces dispositions sont applicables aux aliments et non aux semences ; que le moyen tiré de ce que la décision attaquée méconnaîtrait ces dispositions est, par suite, inopérant ;

Considérant, en huitième lieu, qu'il est constant que les autorités communautaires ont examiné les risques liés aux semences en cause après consultation de comités scientifiques placés auprès d'elles et au vu d'un dossier plus complet que celui communiqué au gouvernement français ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que des éléments nouveaux relatifs aux risques que présentent ces semences soient apparus entre la date de la décision favorable de la Commission des communautés européennes, soit le 23 janvier 1997, et le 5 février 1998, date de la décision attaquée ; que dès lors, eu égard à l'interprétation ci-dessus rappelée, donnée par la cour de justice des communautés européennes des dispositions communautaires applicables, le ministre ne pouvait remettre en cause l'appréciation portée par la Commission des communautés européennes sur ces risques ; que si trois ans se sont écoulés entre la consultation de la commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire et la décision attaquée, le ministre n'était pas tenu de saisir à nouveau cette commission avant de prendre sa décision en l'absence de changement de circonstances de nature à justifier un nouvel examen du dossier ; qu'il suit de là que le moyen tiré de ce que le ministre aurait méconnu le principe de précaution et commis une erreur manifeste dans l'appréciation des risques doit être écarté ;

Considérant, en neuvième lieu, que le moyen tiré de ce que la décision attaquée méconnaîtrait les stipulations des articles 2 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ; Mais considérant que l'article 7 du décret du 18 mai 1981 modifié prévoit que : “L'inscription de chaque variété (...) est valable pour une période de dix ans renouvelable (...) par périodes de cinq ans” ; qu'en limitant à trois ans, par l'article 1er de l'arrêté attaqué, la durée de l'inscription des variétés en cause, le ministre de l'agriculture et de la pêche a méconnu ces dispositions ; que ce dernier doit dès lors être annulé en tant qu'il fixe à trois ans la durée de l'inscription à laquelle il procède, sans toutefois que la présente décision fasse obstacle à ce qu'en application des dispositions de l'article 20 de la loi du 13

juillet 1992 et des articles 7 et 7-1 du décret du 18 mai 1981 modifié, qui transposent les dispositions de l'article 15 de la directive n° 70/457/CEE et de l'article 16 de la directive n° 90/220/CEE, le ministre, s'il estime que les conditions de l'inscription ne sont plus remplies ou qu'une nouvelle évaluation le justifie, prononce la suspension ou procède à l'abrogation de cette inscription, sous réserve d'en informer les autorités communautaires afin qu'une décision soit prise conformément aux directives susmentionnées ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de condamner l'Etat à payer à l'ASSOCIATION GREENPEACE FRANCE, à la CONFEDERATION PAYSANNE, à l'ASSOCIATION ECOROPA, à M. VERNET et à l'ASSOCIATION LES AMIS DE LA TERRE les sommes qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

D E C I D E : Article 1er : La requête de MM. CARBONNAUX, CABANNE et CASTAING est rejetée.

Article 2 : L'article 1er de l'arrêté du 5 février 1998 du ministre de l'agriculture et de la pêche est annulé en tant qu'il limite à trois ans la durée de l'inscription des variétés qu'il vise au catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France.

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'ASSOCIATION GREENPEACE FRANCE, à la CONFEDERATION PAYSANNE, à l'ASSOCIATION ECOROPA, à M. VERNET, à l'ASSOCIATION LES AMIS DE LA TERRE, à MM. CARBONNAUX, CABANNE et CASTAING et au ministre de l'agriculture et de la pêche.