

# CONCOURS INTERNE et TROISIÈME CONCOURS DE RÉDACTEUR TERRITORIAL

SESSION 2013

Mercredi 25 septembre 2013

SUJET INTERDÉPARTEMENTAL



**Epreuve** : Rédaction d'une note à partir des éléments d'un dossier portant sur le domaine suivant, au choix du candidat lors de son inscription :

Le droit public en relation avec les missions des collectivités territoriales

Durée : 3h – Coefficient : 1

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

**Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif ni dans votre copie, ni dans tout document à rendre (nom ou un nom fictif, signature ou paraphe, numéro de convocation...).**

**Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.**

**Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.**

**Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.**

**Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.**

**Ce document comprend un sujet d'1 page et un dossier de 24 pages.**

S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet*

## **SUJET :**

Devant l'inquiétude manifestée récemment par des élus du conseil municipal sur le risque du développement sur le territoire de la commune de culture en plein champ de plantes génétiquement modifiées, le Maire envisage à titre préventif de prendre des mesures visant à interdire provisoirement de telles cultures.

Le Directeur général des services de la commune vous demande de rédiger une note relative aux pouvoirs du Maire, exclusivement à l'aide des documents joints.

## **Vous disposez des 8 documents suivants :**

**Document 1 :** Articles du Code général des collectivités territoriales. (1 page)

**Document 2 :** Articles du Code de l'Environnement. (2 pages)

**Document 3 :** Décret n°93-1177 du 18 octobre 1993 pris pour l'application, s'agissant 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. (1 page)

**Document 4 :** Article L. 533-3-6 du Code de l'Environnement. Code Dalloz commenté 2013. (5 pages)

**Document 5 :** Les tribulations des arrêtés municipaux « anti-OGM », suites... - Jean-François ROUHAUD - Collectivités territoriales Intercommunalité n°6, Juin 2005, comm. 121. (4 pages)

**Document 6 :** Un maire est-il compétent pour interdire la culture des OGM sur le territoire de sa commune ? - Gilles PELISSIER - Bulletin juridique des Collectivités Locales, n°08/06, p. 538. (3 pages)

**Document 7 :** OGM : Fin de partie pour le Maire - Jean-Christophe POIROT- Lettre du cadre territorial, n°453, 15 novembre 2012, p. 29. (1 page)

**Document 8 :** Consécration de la police spéciale des OGM et principe de précaution - Philippe BILLET - La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 1, 7 Janvier 2013, 2006. (7 pages)

## **Document 1**

### **Code Général des Collectivités Territoriales**

#### **Article L2212-1**

Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.

#### **Article L2212-2**

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces [...]

## **Document 2**

### **Code de l'environnement**

#### **Article L533-3**

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.

#### **Article L533-3-3**

L'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.

Ne peut être autorisée la dissémination volontaire à toute autre fin que la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés qui contiennent des gènes codant des facteurs de résistance aux antibiotiques utilisés pour des traitements médicaux ou vétérinaires, pour lesquels l'évaluation des risques conclut qu'ils sont susceptibles d'avoir des effets préjudiciables sur l'environnement ou la santé publique.

#### **Article L533-3-4**

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 dans les huit jours qui suivent sa réception.

Elle est mise à disposition du public par voie électronique par les préfets des départements concernés.

#### **Article L533-3-5**

Après la délivrance d'une autorisation en application de l'article L. 533-3, si l'autorité administrative vient à disposer d'éléments d'information susceptibles d'avoir des conséquences significatives du point de vue des risques pour l'environnement et la santé publique, si de nouveaux éléments d'information sur ces risques deviennent disponibles ou si une modification, intentionnelle ou non, de la dissémination volontaire est susceptible d'avoir des conséquences pour l'environnement et la santé publique, elle soumet ces éléments d'information pour évaluation au Haut Conseil des biotechnologies et les rend accessibles au public.

Elle peut exiger du bénéficiaire de l'autorisation qu'il modifie les conditions de la dissémination volontaire, qu'il la suspende ou qu'il y mette fin, et elle en informe le public.

#### **Article L533-3-6**

S'agissant de plantes, semences et plants génétiquement modifiés, l'autorité administrative compétente au titre de l'article L. 533-3 organise, à la demande des maires des communes dans lesquelles se déroulent les essais et pendant la durée de ceux-ci, une ou plusieurs réunions d'information en association avec les détenteurs des autorisations de dissémination concernés.

## **Document 3**

Décret n°93-1177 du 18 octobre 1993

(pris pour l'application, s'agissant 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)

### **Article 1**

S'agissant de plantes, semences et plants génétiquement modifiés, l'autorité administrative compétente mentionnée par 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 en partie d'organismes génétiquement modifiés est le ministre chargé de l'agriculture.

### **Article 2**

Dans un délai de soixante jours à compter de la date d'enregistrement de la demande d'autorisation, le ministre chargé de l'agriculture transmet le dossier technique mentionné à l'article 3 du 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 en partie d'organismes génétiquement modifiés, sous réserve des informations reconnues confidentielles, aux maires des communes dans lesquelles se déroulera la dissémination.

Le dossier technique et l'avis du Haut Conseil des biotechnologies sont rendus accessibles au public sous forme électronique, à l'exclusion des informations reconnues confidentielles.

A compter de la réception du dossier technique par les maires et jusqu'à la fin de la consultation du public prévue par l'article 10 du 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, des réunions d'information peuvent être organisées, soit par les préfets de département à la demande des maires des communes dans lesquelles se dérouleront des disséminations, soit par les maires des communes dans lesquelles se dérouleront des disséminations, en associant le demandeur de l'autorisation ou son représentant.

## Document 4

**Art. L. 533-3-6 (L. no 2008-595 du 25 juin 2008, art. 14)** S'agissant de plantes, semences et plants génétiquement modifiés, l'autorité administrative compétente au titre de l'article L. 533-3 organise, à la demande des maires des communes dans lesquelles se déroulent les essais et pendant la durée de ceux-ci, une ou plusieurs réunions d'information en association avec les détenteurs des autorisations de dissémination concernés.

**1. Compétence ministérielle de principe.** Le législateur a organisé une police spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, confiée à l'État, 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. 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'OGM par leur culture en plein champ. • CE 24 sept. 2012, Ville de Valence, req. no 342990: RD rur. 2012. Étude 14, obs. Hermon. V. aussi • CAA Bordeaux, 26 juin 2007, Cne de Montgeard: req. no 05BX00570 • TA Caen, 26 févr. 2002, Préfet de la région Basse-Normandie c/ Cne de Vaulx-sur-Seulles: Envir. 2002, no 97, obs. Trouilly. Le maire ne peut pas non plus utilement faire valoir les dispositions des art. L. 1311-1 et L. 1311-2 CSP qui lui attribuent le pouvoir de compléter les règlements d'hygiène, sous réserve de ne pas préjudicier à l'application de législations spéciales. • CAA Lyon, 8 oct. 2009, Cne de Grigny: req. no 07LY00757. Les pouvoirs coercitifs attribués au ministre chargé de l'agriculture par l'art. L. 535-2 C. envir. ont pour but, lors de la délivrance de l'autorisation comme de sa mise en œuvre, d'assurer dans le régime des mesures individuelles de police des OGM, le respect du principe de précaution proclamé par l'art. 5 de la Charte de l'environnement et rendu opposable par le II-1o de l'art. L. 110-1 C. envir. à toute mesure prise en application de ce code, ainsi que du principe de préservation de l'environnement proclamé par l'art. 2 de la Charte. • Même arrêt. L'inadéquation éventuelle entre les garanties instituées par ces textes et les mesures effectivement imposées par l'autorité de police compétente ne peut être présumée et doit s'apprécier à l'occasion d'autorisations délivrées pour des projets d'essais déterminés. • Même arrêt. Le commune n'est donc pas fondée à se prévaloir des principes de précaution et de préservation de l'environnement pour soutenir que les prérogatives attribuées en la matière au ministre chargé de l'agriculture seraient insuffisantes pour sauvegarder la salubrité publique sur son territoire et nécessiteraient une mesure d'interdiction préventive relevant de la police municipale: annulation de l'arrêté par lequel le maire se substitue au ministre de l'agriculture pour interdire pendant un an sur certains secteurs du territoire communal les essais en plein champ de cultures OGM. • Même arrêt.

**2. Exception d'urgence.** 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. • CE 24 sept. 2012, Ville de Valence: préc. note 1. Le maire ne saurait, en l'absence de péril imminent, s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale du ministre de l'agriculture. • CAA Bordeaux, 26 juin 2007, Cne de Montgeard: préc. note 1. Il ne ressort pas des pièces du dossier que, pour décider, par son arrêté en date du 25 mai 2004, d'interdire les essais en plein champ de plantes génétiquement modifiées pour un an dans un rayon de 3 km des parcelles de l'exploitation de la SCEA Astie, le maire, qui ne se fonde pas sur l'urgente nécessité de faire face à des risques graves et caractérisés, ait pu se prévaloir d'une situation de danger imminent au sens des dispositions de l'art. L. 2212-4 CGCT, alors même qu'existeraient sur le territoire de la commune des circonstances locales particulières, caractérisées par la présence d'un fort vent, la présence massive de sangliers accoutumés à détériorer les cultures en plein champ, et la présence d'une réserve naturelle et d'une ZNIEFF. • Même arrêt. En l'absence de réalisation de tout essai de plantes génétiquement modifiées sur le territoire de la commune, le maire ne saurait, alors même que la Dir. no 2001/18/CE n'a pas été transposée en droit interne, se prévaloir d'un manquement au droit à l'information préalable des élus et des populations. • Même arrêt. Ne sauraient tenir lieu d'un tel péril ni les perspectives de développement de l'agriculture traditionnelle ou biologique, ni la nécessité de respecter le principe de précaution, dès lors qu'il n'est aucunement justifié d'un risque grave et immédiat d'atteinte à ces perspectives et aux intérêts protégés par ce principe. Dans ces conditions, le maire n'a pu, légalement, interdire pour une durée de trois ans la culture en plein champ de plantes génétiquement modifiées, ainsi que tous les essais des mêmes plantes à titre privé ou public, sur le territoire communal. • CAA Nantes, 6 juin 2007, Cne de Carhaix-Plouguer: req. no 06NT01031. En interdisant la culture en plein champ des espèces végétales génétiquement modifiées sur tout le territoire de la commune, un maire fait un usage disproportionné de son pouvoir de police dès lors qu'il n'établit pas l'existence d'un danger potentiel clairement identifié menaçant les habitants ou les cultures de la commune. Sous-entendu qu'en présence d'un tel danger, sa compétence aurait pu être retenue. • TA Poitiers, ord., 22 oct. 2002, Préfet des Deux-Sèvres c/ Cne d'Ardin: AJDA 2002. 1351, obs. Jégouzo. Dans le même sens, • CAA Bordeaux, ord., 22 sept. 2004, Préfet de Haute-Garonne c/ Cne de Bax: Envir. 2004, no 122, obs. Gossement • TA Toulouse, ord., 18 janv. 2005, Préfet de Haute-Garonne c/ Cne de Bax: RJ envir. 2005. 347, concl. Fabien; Dr. envir. 2004, no 122, obs. Gossement; Dr. adm. 2004, no 72; AJDA 2005. 1188, concl. Fabien. Si les autorisations d'effectuer les essais en plein champ de plantes génétiquement modifiées ne sont pas conformes à la Dir. du 12 mars 2001, cette circonstance, à la supposer établie, n'est pas de nature à caractériser l'existence d'un tel danger. • CAA Bordeaux, 15 mai 2007, Cne de Saint-Paul: req. no 05BX02080. Sur l'illégalité d'une mesure d'interdiction générale et absolue, en l'absence de tout risque avéré d'une pollution génétique imminente des cultures traditionnelles, V. • TA Limoges, 27 mars 2003, Préfet de l'Indre c/ Cne de Coings: Envir. 2003, no 73.

**3. Circonstances locales particulières.** Si le régime d'AMM des produits composés d'OGM relève exclusivement de la compétence partagée du ministre de l'agriculture et de la Commission des Communautés européennes, l'absence d'examen par ces deux autorités de l'ensemble des écosystèmes particuliers au sein desquels le produit concerné est susceptible d'être mis en culture autorise le maire à intervenir dans le cadre de son pouvoir de police générale, non seulement en cas



de péril imminent mais encore en cas de circonstances locales particulières de nature sanitaire ou environnementale. • TA Toulouse, 19 sept. 2006, Préfet de la Haute-Garonne c/ Cne de Bax: AJDA 2006. 2406, concl. Truilhé. – V. aussi • CAA Versailles, 18 mai 2006, Cne de Dourdan: BJCL 2006. 566, note Pélissier. La présence de bassins ostréicoles, d'une agriculture traditionnelle de qualité, d'une coopérative, et d'exploitations spécialisées en agriculture biologique ne sauraient constituer de telles circonstances particulières. • CAA Bordeaux, 12 juin 2007, Cne de Tonnay-Boutonne: req. no 05BX01360.

**4. Risques pour l'agriculture biologique.** L'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie liée à l'interdiction pendant une durée d'un an des essais et des cultures en plein champ d'OGM sur certaines parcelles du territoire de la commune peut être contrebalancée par la protection de la même liberté en faveur des producteurs en agriculture biologique. • TA Pau, 24 déc. 2003, Préfet du Gers, req. no 032130: JCP Adm. 2004. 1226, obs. Boillot-Burg. Confirmation provisoire, en raison de l'irrecevabilité de la requête en suspension: • CAA Bordeaux, ord., 13 févr. 2004, Préfet du Gers, req. no 04BX00067: ibid. Cependant, est illégale l'interdiction du maire d'essais en plein champ de plants génétiquement modifiés fondée sur l'existence à proximité de parcelles de cultures biologiques, de telles considérations, qui n'ont pas pour objet de prévenir des atteintes avérées à la santé publique, n'étant pas au nombre de celles pour lesquelles le maire peut faire usage des pouvoirs de police générale qu'il tient de l'art. L. 2212-2 CGCT. • TA Pau, 14 oct. 2004, Préfet du Gers c/ Cne de Mouchan: Envir. 2004, no 123, obs. Gossement. ... Non plus que le principe de précaution. • CAA Lyon, 26 août 2005, Cne de Ménat: AJDA 2006. 38, obs. Kolbert; Envir. 2005, no 82, obs. Trouilly. ... Ou un risque accru de dissémination et de pollinisation des cultures biologiques du fait des particularités géographiques de la zone et de la présence d'un fort vent, alors qu'aucune autorisation de culture d'OGM n'a été octroyée, ni même sollicitée, dans le secteur ou à proximité de la zone concernée. • CAA Lyon, 30 juin 2010, Cne de Valence: req. no 09LY01065.

**5. Vœux d'un conseil général.** Par application de l'art. L. 3211-1 CGCT, il est loisible aux conseils généraux de prendre des délibérations qui se bornent à des vœux, des prises de position ou des déclarations d'intention. De telles délibérations peuvent porter sur des objets à caractère politique et sur des objets qui relèvent de la compétence d'autres personnes publiques, dès lors qu'ils présentent un intérêt départemental. Un conseil général est donc fondé à exprimer son opposition aux essais et cultures en plein champ de plantes génétiquement modifiées sur le territoire départemental, à émettre le souhait que, dans les communes intéressées, les maires fassent usage de leurs pouvoirs de police pour interdire de tels essais et cultures et à faire état de son intention d'agir en liaison avec les maires concernés en cas d'actions contentieuses. • CE 30 déc. 2009, Dpt du Gers, req. no 308514: AJDA 2010. 734, obs. Verpaux; Envir. 2010, no 34, obs. Trouilly, qui annule • CAA Bordeaux, 12 juin 2007, Dpt du Gers, req. no 05BX00848: D. 2008. 2394, obs. Trébulle, qui confirmait • TA Pau, 27 sept. 2005, Préfet du Gers, req. no 0501433: Envir. 2005, no 83, note A.G. – V. aussi • CAA Bordeaux, 12 juin 2007, Cne de Tonnay-Boutonne: req. no 05BX01360 • TA Strasbourg, 18 févr. 2003, Préfet du Haut-Rhin c/ Cne de Gwewenheim: req. no 0203958. Entache donc son arrêt d'une erreur de droit la cour administrative d'appel qui juge que les textes en vigueur confient à l'État seul un pouvoir de police spéciale en ce qui concerne les OGM et aux maires un pouvoir de police générale, et que, par suite, le conseil général a délibéré sur un objet étranger à ses attributions. • Même arrêt. Une telle délibération porte sur un objet d'intérêt départemental dès lors que dans ce département l'activité agricole est significative. • Même arrêt. Eu égard à la portée d'un simple vœu, il ne peut être utilement soutenu que cette délibération méconnaîtrait le principe de liberté du commerce et de

l'industrie, qu'elle conduirait à instaurer une tutelle du département sur d'autres collectivités publiques ou encore qu'elle aurait dû être motivée. • Même arrêt. Dans le même sens, à propos de la délibération d'un conseil municipal, V. • TA Nîmes, 5 déc. 2008, Préfet du Vaucluse c/ Cne de Le Thor: RJ envir. 2009. 445.

**6. Absence de risques.** Dès lors que l'autorisation de dissémination a été accordée au vu d'un avis circonstancié de la commission du génie bio-moléculaire, qui a conclu à l'absence de risque pour la santé et l'environnement en l'état actuel des connaissances scientifiques, compte tenu notamment des résultats des études de toxicité sur les animaux, qui ne révèlent aucun effet indésirable, de l'absence dans la flore européenne de plantes sexuellement compatibles avec le maïs, du faible pouvoir de dispersion notamment par voie de graines de celui-ci et des mesures de précaution prises pour limiter la diffusion des transgènes et que cette décision est assortie de diverses mesures de suivi des essais et de prévention qui, notamment, vont au-delà de celles préconisées par la commission du génie bio-moléculaire s'agissant des règles d'isolement des parcelles en cause, la condition d'urgence propre à justifier la suspension de cette autorisation n'est pas remplie. Ce d'autant moins que les rapports d'expérimentation fournis sur des essais de maïs génétiquement modifié dans le département du Gers ne révèlent aucun effet indésirable lié à ces disséminations volontaires et que l'essai prévu concerne une parcelle de 1970 mètres carrés seulement, isolée des cultures de maïs conventionnels et située dans une cuvette à l'abri du vent. Annulation de la suspension de l'autorisation. • CE 9 févr. 2007, Min. agriculture et pêche c/ Confédération paysanne du Gers: AJDA 2007. 444; Envir. avr. 2007, no 81, obs. Trouilly; RD rur. 2007, no 114, obs. Rouault. La poursuite des expérimentations en cause présente un intérêt public dans la mesure où elles tendent au développement de cultures de maïs de nature à assurer une meilleure compétitivité de la filière agricole concernée et à limiter l'emploi des insecticides et herbicides. • Même arrêt. Il n'y a pas non plus de risque particulier dès lors que l'autorisation a été accordée en prescrivant de détruire sans délai par incinération ou stérilisation les rejets éventuels, qu'à l'issue de l'expérimentation, l'ensemble du matériel végétal génétiquement modifié doit être détruit par dévitalisation, arrachage et incinération, que le sol de la parcelle doit être désinfecté afin de détruire les nématodes et qu'enfin, l'essai doit faire l'objet d'un suivi régulier en vue d'identifier de façon précoce tout événement ou développement non souhaitable. • CAA Nancy, 17 janv. 2011, INRA: req. no 09NC01483. Il n'y a donc pas d'incompatibilité avec les objectifs énoncés à l'art. 10 de la Dir. no 2001/18/CE de l'autorisation de dissémination volontaire dans l'environnement de porte-greffes de vigne génétiquement modifiés dans le cadre d'un programme expérimental. • Même arrêt.

**7. Principe de précaution.** 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: ainsi, l'art. 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. • CE 24 sept. 2012, Ville de Valence: préc. note 1. Il appartient aux seules autorités nationales auxquelles les dispositions du code de l'environnement confient la police spéciale de la dissémination des OGM de veiller au respect du principe de précaution, que la réglementation prévue par le code de l'environnement a précisément pour objet de garantir, conformément à l'objectif fixé par l'art. 1er de la directive du 12 mars 2001 qu'elle a pour objet de transposer. • Même arrêt. La décision par laquelle le ministre de l'agriculture a autorisé l'INRA à procéder à une opération de dissémination volontaire dans l'environnement de porte-

greffes de vigne génétiquement modifiés à toute autre fin que la mise sur le marché, dans le cadre d'un programme expérimental limité à un seul site d'une superficie de 35 ares, a été précédée d'un avis favorable émis le 11 mai 2004 par la commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire concluant, sur la base des données figurant dans la demande et dans l'état actuel des connaissances, à l'absence de risque pour l'environnement et la santé publique, ainsi que de l'accord du ministre de l'environnement. Dès lors que l'association intimée ne fait état d'aucun fait ou donnée scientifique de nature à remettre en cause, au regard du principe de précaution, l'appréciation portée par la commission et les autorités ministérielles sur les risques liés à l'opération de dissémination volontaire litigieuse, le moyen tiré de ce que le ministre de l'agriculture aurait méconnu le principe de précaution et commis une erreur manifeste dans l'appréciation des risques inhérents à l'opération litigieuse ne peut qu'être écarté. • CAA Nancy, 17 janv. 2011, INRA: req. no 09NC01483.

**Code Dalloz commenté. 2013**

## Document 5

Collectivités territoriales Intercommunalité n° 6, Juin 2005, comm. 121

Les tribulations des arrêtés municipaux « anti-OGM », suites...

Commentaire par Jean-François ROUHAUD  
Juriste SCP Druais-Michel & Lahalle  
Avocats au barreau de Rennes

### ENVIRONNEMENT

Sommaire

**Indépendamment des pouvoirs de police spéciale appartenant au ministre chargé de l'agriculture, le maire est compétent pour réglementer, au titre de ses pouvoirs de police générale, les essais et la mise en culture de plantes génétiquement modifiées « en cas de danger grave ou imminent, ainsi que, d'une manière générale, pour assurer l'ordre public ».**

TA Rennes, Ord. réf., 10 mars 2005, n° 0500757, Préfet d'Ille-et-Vilaine c/ Cne Etreilles

TA Rennes, Ord. réf., 10 mars 2005, n° 0500742, Préfet d'Ille-et-Vilaine c/ Cne Torcé

o (...) Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 533-3 du Code de l'environnement et *ter* du décret du 18 octobre 1993 susvisé, que la police relative aux cultures de plantes contenant des organismes génétiquement modifiés appartient au ministre chargé de l'agriculture ; que l'exercice de cette police spéciale par le ministre ne s'oppose pas à ce que le **maire** exerce les pouvoirs de police générale qu'il détient des dispositions précitées des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales, en cas de danger grave ou imminent, ainsi que, d'une manière générale, pour assurer l'ordre public ; que, toutefois, en l'état du dossier soumis au juge des référés, il apparaît qu'aucune dissémination d'organismes génétiquement modifiés n'est prévue, au cours de la période concernée par l'arrêté attaqué, sur le territoire de la commune, ni d'ailleurs dans la région Bretagne ; (...)

o Considérant que, dans ces conditions et en l'état de l'instruction, le moyen invoqué par la préfète d'Ille-et-Vilaine tiré de ce que le **maire** d'Etreilles ne justifie pas en l'espèce de la possibilité d'exercer ses pouvoirs de police générale est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué (...)

TA Rennes, Ord. réf., 10 mars 2005, n° 0500755, Préfet d'Ille-et-Vilaine et Cne Etreilles

o (...) Considérant, par ailleurs, qu'aux termes de l'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'État dans le département. *Lorsque* le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner avis, il peut être passé outre. Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local. »

o Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que, par la délibération attaquée, le conseil municipal de la commune d'Etelles s'est borné à émettre un vœu sur un objet qui n'apparaît pas, compte tenu du nombre d'exploitations agricoles dans la commune, comme étranger à l'intérêt local au sens des dispositions précitées de l'article L. 2121-29 ;

Considérant que, dans ces conditions et en l'état de l'instruction, aucun des moyens susvisés ne paraît propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la délibération attaquée ; que, dès lors, les conclusions de la préfète d'Ille-et-Vilaine tendant à la suspension de l'exécution de cette délibération ne peuvent qu'être rejetées. (...)

### Note :

Le tribunal administratif de Rennes a apporté le 10 mars dernier sa contribution à la jurisprudence qui se crée sur la légalité des arrêtés municipaux dits « anti-OGM ».

Les 10 août et 28 novembre 2001, la juridiction rennaise avait déjà eu l'occasion, il est vrai, d'appréhender cette problématique en examinant la légalité de la délibération du Conseil municipal de la petite commune de Chasné-sur-Illet, située au Nord de Rennes (TA Rennes, 10 août 2001, n° 012191, Préfet d'Ille-et-Vilaine). Cette délibération demandait à la société Novartis de mettre fin à l'essai de maïs transgénique pratiqué sur le territoire de la commune. Le tribunal, logiquement, a suspendu l'exécution puis annulé cette décision en rappelant que l'autorité municipale délibérante n'est compétente pour statuer en matière d'expérimentation sur des organismes génétiquement modifiés ni au titre du pouvoir de police spéciale appartenant au ministre chargé de l'agriculture, ni au titre du pouvoir de police générale appartenant au **maire** de la commune.

Les décisions rapportées ci-dessus présentent toutefois un intérêt autre en ce qu'elles sont à rapprocher de celles qui mobilisent depuis quelques temps une partie de la doctrine et qui portent sur le point de savoir si le **maire** est compétent pour réglementer, au titre de ses pouvoirs de police générale, les essais et la mise en culture de plantes génétiquement modifiées (V. notamment Y. Jegouzo, Les limites du pouvoir de police du **maire** face à une police spéciale : AJDA 2003, p. 2164 à 2165. - A. Gossement, Sur la légalité des arrêtés municipaux portant interdiction des cultures OGM : Dr. env. 8/2004, p. 183 à 187. - J. Makowiak, Le juge administratif face aux arrêtés « anti-OGM » : de la censure à l'ouverture ? : Rev. jur. env. 2004, p. 385 à 403). Dans ces affaires qui concernent les communes de Torcé et d'Etelles, les **maires** des deux collectivités ont, à la demande d'un exploitant pratiquant une agriculture dite biologique, interdit pour une durée d'une année les essais de plantes comportant des organismes génétiquement modifiés en certains endroits du territoire communal.

La solution adoptée par le juge des référés rennais est intéressante en ce qu'elle se distingue sensiblement, au moins par sa formulation, de celle retenue par le juge des référés de la cour administrative d'appel de Bordeaux (CAA Bordeaux, 22 sept. 2004, n° 04BX01452, Préfet de la Haute-Garonne). Le juge des référés bordelais a prononcé la suspension de l'exécution de l'arrêté « anti-OGM » du **maire** de Bax en jugeant qu'est de nature à créer un doute sérieux « le moyen (...) tiré de ce que, sauf péril imminent, le **maire** n'est pas compétent pour réglementer sur le territoire de sa commune, au titre de ses pouvoirs de police générale, les disséminations volontaires d'organismes génétiquement modifiés effectuées notamment sous forme de mise en culture de tels organismes ». De la même manière, le tribunal administratif de Toulouse, statuant au fond, a récemment considéré que « les dispositions des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales n'autorisent pas le **maire**, en l'absence de péril imminent, à s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale confiée au ministre de l'agriculture pour autoriser et interdire la dissémination d'organismes génétiquement modifiées » (TA Toulouse, 18 janv. 2005, n° 0403274 et 0402388, Préfet de la Haute-Garonne c/ Cne Montgeard et Préfet de la Haute-Garonne c/ Cne Bax). Dans les ordonnances rapportées, le juge des référés reconnaît expressément au **maire** la possibilité d'intervenir au titre de ses pouvoirs de police générale. Mais parce qu'aucun essai n'est prévu au cours de la période concernée par l'arrêté municipal sur le territoire des communes intéressées, ni même en Bretagne, il juge en revanche qu'est de nature à créer en l'état de l'instruction un doute sérieux « le moyen *invoqué* par la préfète d'Ille-et-Vilaine tiré de ce que le

**maire** d'Ételles ne justifie pas en l'espèce de la possibilité d'exercer ses pouvoirs de police générale ». *A contrario*, si les **maires** concernés avaient pu apporter la preuve que des essais étaient programmés en quelque endroit de leur commune, on peut penser que le juge des référés aurait été enclin à reconnaître le bien fondé de leur arrêté. Il est à signaler que la commune de Torcé a pu justifier qu'une variété de maïs génétiquement modifiée a été cultivée sur son territoire au cours de l'année 1997. Cette information n'a toutefois pas été suffisante pour infléchir l'appréciation du juge des référés.

Ces décisions alimentent évidemment le débat relatif aux pouvoirs du **maire** en matière de dissémination volontaire d'OGM. Certains estiment que la police spéciale des OGM, comme celle des installations classées pour la protection de l'environnement, présente un caractère exclusif et n'autoriserait pas le **maire**, en l'absence de péril imminent, à s'immiscer dans cette police (V. notamment *Y. Jegouzo, art. préc.*). D'autres considèrent au contraire, s'appuyant notamment sur la jurisprudence *Lutétia* (CE, 18 déc. 1959, Sté « Les films Lutétia » et Syndicat français des producteurs et exportateurs de films : Rec. CE 1959, p. 696 et s.), que les règles classiques de la coexistence des polices municipales et spéciales doivent trouver à s'appliquer, un **maire** ayant par conséquent la possibilité d'agir au titre de son pouvoir de police générale, par application de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, « s'il peut justifier de circonstances particulières » (C. Hermon, *Police administrative et environnement - Plaidoyer pour une police municipale environnementale* : Dr. env. 9/2004, p. 164 à 170).

**La motivation retenue par le juge des référés rennais ne permet pas aisément de rattacher les ordonnances prononcées le 10 mars 2005 à l'une ou à l'autre de ces opinions. Ces ordonnances réservent en effet expressément le pouvoir d'intervention de l'autorité municipale aux cas « de danger grave ou imminent, ainsi que, d'une manière générale, pour assurer l'ordre public », ce qui semble renvoyer purement et simplement aux dispositions des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales. Le fait que le juge ait reconnu au maire la possibilité d'intervenir au titre de ses pouvoirs de police générale pourrait néanmoins conduire à penser qu'il a fondé son appréciation sur le terrain de la jurisprudence *Lutétia*. Les ordonnances rapportées pourraient donc être rapprochées des décisions prononcées par le tribunal administratif de Limoges (V. notamment les décisions citées par J. Makawiak dans l'article précité : TA Limoges, 20 mars 2003, n° 00124, Préfet de l'Indre c/ Cne Crozon-sur-Vauvre. - TA Limoges, 27 mars 2003, n° 011060-011457, Préfet de l'Indre c/ Cne de Coings. - TA Limoges, 27 mai 2004, n° 03819, Préfet de l'Indre c/ Cne Saint-Plantaire. - TA Limoges, 27 mai 2004, n° 03653, Préfet de l'Indre c/ Cne d'Issoudun). Elles se distingueraient en revanche nettement de la position adoptée par le tribunal administratif de Poitiers qui a récemment considéré 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, la police de la dissémination des organismes génétiquement modifiés a été attribuée au ministre chargé de l'agriculture... ; qu'en l'absence de péril imminent, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale » (TA Poitiers, 20 déc. 2004, n° 0401909 et a., Préfet des Deux-Sèvres c/ Cnes Azay-le-Brûlé, Bretignolles, Cerizay, Melle, Aiffres, Montravers, Maire-Levevescault).**

La motivation retenue, selon laquelle « aucune dissémination d'organismes génétiquement modifiés n'est prévue, au cours de la période concernée par l'arrêté attaqué, sur le territoire de la commune, ni d'ailleurs dans la région Bretagne », laisse peu de place à la discussion. Il est intéressant de constater que le risque de pollution génétique semble susceptible d'être admis par le juge. C'est en revanche l'absence d'un tel risque, en l'espèce, qui le conduit à faire droit à la demande de suspension d'exécution. Selon le juge de référés rennais, la simple présence de cultures biologiques, incompatibles avec la dissémination d'organismes génétiquement modifiés, ne suffit donc pas. Il aurait fallu que les communes concernées apportent la preuve que des essais de plantes génétiquement modifiées étaient programmés sur leur territoire. Ceci semble à la portée des collectivités depuis que l'action des services du ministère chargé de l'agriculture s'accompagne d'une information préalable des **maires** des communes proposées comme sites d'implantation de cultures génétiquement modifiées (voir communiqué de presse du 27 juillet 2004 en ligne sur le site [ogm.gouv.fr](http://ogm.gouv.fr)). Mais encore faut-il que des essais de plantes génétiquement modifiées aient réellement été programmés...

Il faut insister, pour terminer, sur l'intérêt que présente la troisième ordonnance prononcée le 10 mars 2005 par le tribunal administratif de Rennes. Au terme de cette décision, le juge des référés a rejeté le recours formé par le représentant de l'État à l'encontre de la délibération du conseil municipal de la commune d'Étrelles qui formule différents vœux à l'égard de la dissémination volontaire de plantes génétiquement modifiées. Cette délibération, invitant notamment le **maire d'Étrelles** à édicter l'arrêté d'interdiction dont il est question plus haut, se rapporte expressément aux essais susceptibles d'être autorisés sur le territoire de la commune d'Étrelles. C'est ce qui, semble-t-il, a permis au juge des référés de caractériser le lien avec l'« intérêt local » et de reconnaître la validité de ce type d'acte au regard des dispositions de l'article L. 2121-29 alinéa 4 du Code général des collectivités territoriales. Cette solution a déjà été retenue par d'autres tribunaux administratifs (F.-G. Trébulle, OGM une illustration de la mise en oeuvre du principe de précaution : Environnement 2004, étude 16, V. plus précisément la note de bas de page n° 85). La satisfaction de la commune concernée peut paraître, il est vrai, assez symbolique. C'est toutefois au travers des seules délibérations prises dans le respect des dispositions de l'article L. 2121-29 alinéa 4 du Code général des collectivités territoriales que les collectivités locales peuvent aujourd'hui sans risque faire entendre leurs voix.

# Un maire est-il compétent pour interdire la culture des OGM sur le territoire de sa commune ?

## Résumé

Sauf péril imminent, le maire n'est pas compétent pour réglementer sur le territoire de sa commune, au titre de ses pouvoirs de police générale, les disséminations volontaires d'organismes génétiquement modifiés effectuées notamment sous forme de mise en culture de tels organismes.

Police générale ■ Réglementation des essais et cultures d'OGM ■ Maire ■ Compétence ■ Non.

CAA Versailles (2<sup>e</sup> ch.) 18 mai 2006, *Commune de Dourdan*, req. n° 05VE00098 – M<sup>me</sup> Kermorgant, Rapp. – M. Pellissier, C. du G.

## Conclusions

**Gilles Pelissier, commissaire du gouvernement**

Par un arrêté du 27 mai 2004, le maire de la commune de Dourdan a interdit pour une durée de trois ans la culture en plein champ de plantes génétiquement modifiées, ainsi que tous essais des mêmes plantes à titre privé ou public, sur le territoire de la commune. Sur déféré du préfet de l'Essonne, le tribunal administratif de Versailles a, par un jugement du 23 novembre 2004, annulé cet arrêté au motif qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que la commune de Dourdan était soumise, en raison de circonstances locales, à des risques particuliers de pollution génétique qui découleraient de la présence d'organismes génétiquement modifiés (OGM).

### Omission de statuer ?

La commune soutient tout d'abord que le tribunal aurait omis de statuer sur son moyen de défense tiré de ce que l'arrêté pris par son maire serait justifié par le respect du principe de précaution. Il est exact que les premiers juges n'ont pas expressément écarté ce moyen, alors même qu'ils ont estimé que les circonstances locales ne justifiaient pas l'édiction d'une interdiction. Ils ont donc omis de répondre à un moyen et entaché de ce

fait d'irrégularité le jugement. Vous devrez, par suite, l'annuler pour statuer sur la demande du préfet par la voie de l'évocation.

### Incompétence du maire ?

Le premier moyen de la demande est tiré de l'incompétence du maire pour réglementer la dissémination d'OGM sur le territoire de sa commune. La commune soutient que le maire dispose d'un pouvoir de police générale qui lui permet d'adopter une réglementation plus stricte d'activités soumises à une police spéciale dès lors que les circonstances locales le justifient. Il estime qu'en l'espèce le principe de précaution lui permettrait d'interdire sur son territoire, qui comporte de nombreuses cultures maraîchères, la présence d'organismes dont les effets ne sont pas encore bien connus.

La dissémination des OGM fait l'objet d'une police spéciale : l'article 1<sup>er</sup> du décret du 18 octobre 1993 attribue au ministre de l'Agriculture, après accord du ministre chargé de l'environnement, les pouvoirs décrits par l'article L. 533-2 et L. 535-2 du code de l'environnement en matière d'OGM. Le maire, quant à lui, dispose de pouvoirs de police générale qu'il exerce normalement pour « assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques », lesquels comprennent notamment la prévention des pollutions de toute nature<sup>1</sup>. Il dispose également, aux termes de l'article L. 2212-4 du même code, « en cas de danger grave ou

imminent, tels que les accidents naturels prévus au 5°) de l'article L. 2212-2 », du pouvoir de prescrire « l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances ». Le concours des polices spéciale et générale répond aujourd'hui à deux régimes juridiques différents, selon l'objet de la réglementation.

Une jurisprudence traditionnelle reconnaît au maire une compétence pour exercer ses pouvoirs de police générale dans une matière qui relève pourtant de la compétence d'une autre autorité, à condition que des circonstances locales justifient que soit prise une mesure plus restrictive<sup>2</sup>. La diffusion des films offre de nombreux exemples de cette jurisprudence<sup>3</sup>.

Plus récemment, s'est développée une jurisprudence déniait au maire toute compétence pour agir dans des domaines considérés comme confiés exclusivement à une autre autorité, sauf en cas de péril imminent. Cette jurisprudence concerne principalement les différents domaines de la protection de l'environnement et des risques technologiques et sanitaires. Le Conseil d'État a jugé que les dispositions conférant au maire des pouvoirs de police générale ne l'autorisaient pas, en l'absence de péril imminent, à s'immiscer dans l'exercice des pouvoirs que la loi sur les installations classées attribue au préfet<sup>4</sup>. Ce principe a été rappelé récemment dans un arrêt qui précise que le maire n'est pas compétent, en l'absence de péril imminent, pour imposer des prescriptions à une installation classée, mais peut seulement appeler l'attention du préfet sur l'intérêt de prendre, le cas échéant, de

<sup>1</sup> Article L. 2212-2, 5° du CGCT.

<sup>2</sup> CE 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains* : Rec., p. 275.

<sup>3</sup> CE 18 décembre 1959, *Société « Les films Lutétia »* : Rec., p. 693.

<sup>4</sup> CE 15 janvier 1986, *Société Pec-Engineering*, req. n° 47836 : Rec., p. 626.



telles mesures<sup>5</sup>. La cour administrative d'appel de Nancy a appliqué ces principes en matière de police spéciale de l'eau, attribuée par la loi du 3 janvier 1992 au préfet<sup>6</sup>.

Il existe donc une exclusivité de la police spéciale en matière de protection de l'environnement, qui se justifie par le fait que les décisions à prendre dans ces matières impliquent une très grande expertise que les maires n'ont pas les moyens de développer et qu'elles nécessitent une certaine cohérence à l'échelle du département voire à l'échelle nationale. La réserve de compétence du maire correspond donc aux cas exceptionnels de péril imminent, où évidemment tout doit être fait le plus vite possible pour éviter le dommage.

L'application de ces principes à la dissémination des OGM, qui font l'objet d'une police spéciale du ministre de l'Agriculture pour les mêmes raisons que les autres polices de l'environnement, à savoir la réglementation d'activités potentiellement dangereuses pour l'environnement et comportant un risque sanitaire, nous semble conduire à reconnaître au ministre une compétence exclusive et donc au maire qu'une compétence très

résiduelle en cas de péril imminent. Telle est la solution adoptée récemment par la cour administrative d'appel de Lyon dans un arrêt du 26 août 2005, *Commune de Ménat*<sup>7</sup>, en la matière : après avoir rappelé que seul l'existence d'un péril imminent pouvait donner compétence au maire, la cour relève « qu'il ne résulte pas des pièces du dossier que, pour interdire les essais et la culture en plein champ de plantes génétiquement modifiées pour une période de trois ans sur l'ensemble du territoire de la commune, le maire de la commune se soit fondé sur le risque de survenance d'un péril imminent ; que ne sauraient en tenir lieu les perspectives de développement de l'agriculture traditionnelle ou la nécessité de respecter le principe de précaution ; que, par suite, le maire de Ménat n'a pu, sans excéder sa compétence, se substituer au ministre de l'Agriculture pour restreindre les essais et la culture en plein champ de plantes génétiquement modifiées à Ménat ».

Nous vous proposons d'adopter, en l'espèce, la même solution. La commune de Dourdan invoque le principe de précaution et les risques que comporterait la dissémination des OGM. Quelle que soit leur réalité, il n'appartient, en l'absence de

péril imminent sur le territoire de la commune, lequel n'est ni allégué ni démontré, qu'au ministre de l'Agriculture d'évaluer ces risques dans le cadre des décisions qu'il doit prendre en matière de culture d'OGM. Le maire de la commune de Dourdan n'était pas compétent pour le faire à sa place et vous devez annuler son arrêté du 27 mai 2004.

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête. ■

<sup>5</sup> CE 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de Lorraine* : AJDA 2003, p. 2164, concl. T. Olson.

<sup>6</sup> CAA Nancy 5 août 2004, *Préfet de la Haute-Saône*, req. n° 02NC00779 : AJDA 2004, p. 2039.

<sup>7</sup> Req. n° 03LY00696 : AJDA 2006, p. 38.

## Arrêt

Vu la requête, enregistrée le 21 janvier 2005 au greffe de la cour administrative d'appel de Versailles, présentée pour la commune de Dourdan, représentée par son maire en exercice, par M<sup>e</sup> Odent ; la commune de Dourdan demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0403388 du 23 novembre 2004 par lequel le tribunal administratif de Versailles a annulé sa décision en date du 27 mai 2004 interdisant pour une durée de trois ans la culture en plein champ de plantes génétiquement modifiées, ainsi que tous essais des mêmes plantes à titre privé ou public ;

2°) de rejeter le déferé du préfet de l'Essonne ;

3°) de condamner l'État à lui verser une somme de 2 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

[...]

### Sur la régularité du jugement :

Considérant que, devant le tribunal administratif, la commune de Dourdan a excipé de ce que l'interdiction de cultiver des plantes génétiquement modifiées était justifiée par le principe de précaution ; qu'en omettant de statuer sur ce moyen, qui n'était pas inopérant, le tribunal administratif a entaché son jugement d'une omission à statuer ; que ce jugement doit, par suite, être annulé ;

Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par la commune de Dourdan devant le tribunal administratif ;

### Au fond :

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 533-2 du code de l'environnement : « Au sens du présent chapitre, on entend par dissémination volontaire toute introduction intentionnelle dans l'environnement, à des fins de recherche ou de développement ou à toute autre fin que la mise sur le marché, d'un organisme génétiquement modifié ou d'une combinaison d'organismes génétiquement modifiés » ; qu'aux termes de l'article L. 533-3 du même code codifiant l'article 11 de la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 transposant la directive n° 90/220/CEE du 23 avril 1990 : « Toute dissémination volontaire, ou tout programme coordonné de telles disséminations, est subordonnée 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. Elle peut être assortie de prescriptions. Elle ne vaut que pour l'opération pour laquelle elle a été sollicitée » ; qu'aux termes de l'article L. 535-2 du même code : « 1 - Dans tous les cas où une nouvelle évaluation des risques que la présence d'organismes génétiquement modifiés fait courir à la santé publique ou à l'environnement le justifie, l'autorité administrative peut, aux frais du titulaire de l'autorisation ou des détenteurs des organismes génétiquement modifiés : 1°) Suspendre l'autorisation dans l'attente d'informations complémentaires et, s'il y a lieu, ordonner le retrait des produits de la vente ou en interdire l'utilisation ; 2°) Imposer des modifications aux conditions de la dissémination volontaire ; 3°) Retirer l'autorisation ; 4°) Ordonner la destruction des organismes géné-

quement modifiés et, en cas de carence du titulaire de l'autorisation ou du détenteur, y faire procéder d'office. Il - Sauf en cas d'urgence, ces mesures ne peuvent intervenir que si le titulaire a été mis à même de présenter ses observations » ; qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 18 octobre 1993 susvisé : « L'autorisation prévue par l'article 11 de la loi du 13 juillet 1992 susvisée est, s'agissant des plantes, semences ou plants génétiquement modifiés, délivrée par le ministre chargé de l'agriculture après accord du ministre chargé de l'environnement » ; et qu'aux termes de l'article 9 du même décret : « Dans tous les cas où une nouvelle évaluation des risques que la présence d'organismes génétiquement modifiés fait courir à la santé publique ou à l'environnement le justifie, le ministre chargé de l'agriculture peut, aux frais du titulaire de l'autorisation : a) Suspendre l'autorisation dans l'attente d'informations complémentaires ; b) Modifier les prescriptions spéciales ; c) Retirer l'autorisation si ces risques sont tels qu'aucune mesure ne puisse les faire disparaître ; d) Ordonner la destruction des organismes génétiquement modifiés et, en cas de carence du titulaire de l'autorisation ou du détenteur, y faire procéder d'office. Sauf en cas d'urgence, ces mesures ne peuvent intervenir que si le titulaire a été mis à même de présenter ses observations » ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale [...] » ; qu'aux termes de l'article L. 2212-2 du même code : « La police municipale a pour objet d'assurer

## › Police administrative

le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : [...] 5°) Le soin de prévenir par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, [...] les pollutions de toute nature, [...] de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure »; qu'aux termes de l'article L. 2212-4 du même code: « En cas de danger grave ou imminent, tels que les accidents naturels prévus au 5°) de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances »;

Considérant que s'il appartient au maire de prendre toutes les mesures de police générale pour assurer la protection de la salubrité publique, le régime d'autorisation administrative des organismes génétiquement modifiés institué dans un but de police par l'article L. 533-3 du code de l'environnement et l'article 1<sup>er</sup> du décret du 18 octobre 1993 susvisé relève de la compétence du ministre chargé de l'agriculture; qu'en l'absence de péril imminent, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice des pouvoirs de cette police spéciale relevant des attributions des services de l'État;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que, pour interdire les essais et la culture en plein champ de plantes génétiquement modifiées pour une période de 3 ans sur l'ensemble du territoire de la commune, le maire de Dourdan se soit fondé sur le risque de survenance d'un péril imminent; que ne sauraient en tenir lieu les risques allégués d'atteinte aux cultures « biologiques » sur le territoire communal; que la commune de Dourdan ne saurait davantage se prévaloir du principe de précaution dont s'inspire l'article L. 100-1 du code de l'environnement qui est relatif aux modalités d'exercice de leurs attributions par les différentes autorités investies de compétences en matière de protection de la santé publique et de l'environnement et demeure, par suite, sans incidence sur la répartition des compétences entre les diverses autorités; que, par suite, le maire ne pouvait, sans excéder sa compétence, édicter lui-même une mesure d'interdiction des essais et de la culture en plein champ des organismes génétiquement modifiés, fût-elle limitée dans le temps et dans l'espace;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le préfet de l'Essonne est fondé à soutenir que l'arrêté du 27 mai 2004 du maire de la com-

mune de Dourdan est entaché d'excès de pouvoir et à en demander l'annulation; que doivent être rejetées, par voie de conséquence, les conclusions de la commune de Dourdan tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative;

DÉCIDE:

**Article 1<sup>er</sup>:** Le jugement n° 0403388 du 23 novembre 2004 du tribunal administratif de Versailles est annulé.

**Article 2:** L'arrêté du 27 mai 2004 du maire de la commune de Dourdan est annulé.

**Article 3:** Le surplus des conclusions de la requête de la commune de Dourdan est rejeté.

[...] ■

## Observations

Le *BJCL* avait déjà publié la décision en date du 22 septembre 2004 du juge des référés de la cour administrative d'appel de Bordeaux infirmant la position du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse qui, par une ordonnance du 3 août 2004, avait refusé de faire droit au déféré préfectoral tendant à ce que soit suspendu l'arrêté par lequel le maire de Bax avait interdit les essais et cultures en plein champ de plantes génétiquement modifiées dans un rayon de trois kilomètres autour des parcelles de la commune exploitées selon un mode de production biologique. Le juge a estimé que sauf péril imminent, le maire n'est pas compétent au titre

de ses pouvoirs de police générale pour interdire les cultures d'OGM et que seul le ministre de l'Agriculture, au titre de ses pouvoirs de police spéciale, peut réglementer les essais en plein champs d'OGM<sup>8</sup>. L'arrêt s'inscrit dans le droit fil d'un bon nombre de décisions<sup>9</sup>. L'arrêt, comme d'autres, réserve néanmoins l'hypothèse du péril imminent et certains ne manqueront pas de tirer parti du jugement du tribunal correctionnel d'Orléans du 9 décembre 2005, *Société Monsanto c/ Dufour et autres*, relaxant des faucheurs d'OGM<sup>10</sup> pour soutenir que la diffusion de gènes dans l'environnement constitue bien un danger actuel ou imminent. ■

B. P.

<sup>8</sup> *BJCL* 10/04, novembre 2004, p. 697.

<sup>9</sup> Cf. CAA Lyon 26 août 2005, *Commune de Ménat*: *AJDA* 2006, p. 38, note E. Kolbert.

<sup>10</sup> Cf. A. Gossement, « Le fauchage des OGM est-il nécessaire? Réflexions sur la relaxe des faucheurs volontaires par le tribunal correctionnel d'Orléans », *Environnement* janvier 2006, p. 9 et s.

# OGM : fin de partie pour le maire

**Ça va vous arriver**

**Le Conseil d'État vient de mettre un terme à la pratique de certains maires consistant à édicter une réglementation locale contre la dissémination volontaire d'OGM, au nom du principe de précaution. Le domaine relève de la compétence de l'État et de lui seul.**

BOC

## À lire

Sur [www.lettreducadre.fr](http://www.lettreducadre.fr), rubrique « au sommaire du dernier numéro » :

• Arrêtés anti-OGM : coup de sifflet final ? *La Lettre du cadre* n° 360, 1<sup>er</sup> juin 2008

• Consommer sans OGM en Pays de la Loire, *La Lettre du cadre* n° 366, 1<sup>er</sup> octobre 2008.

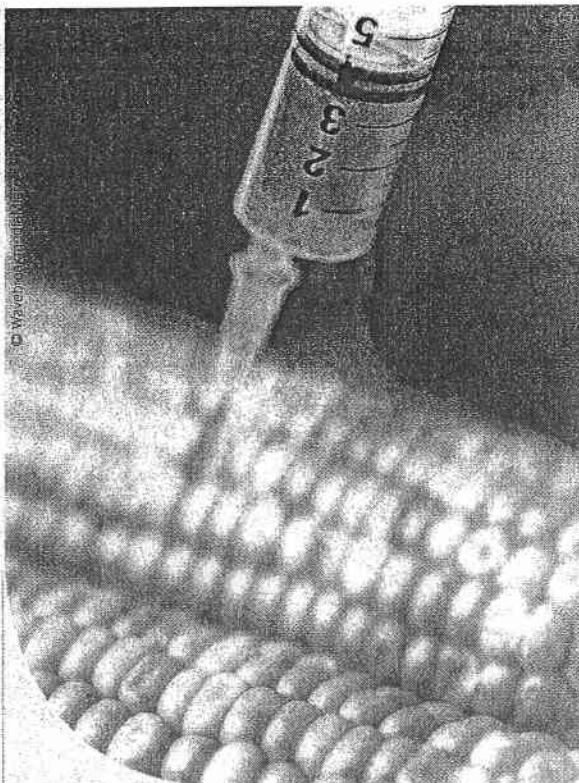
Le Conseil d'État a rendu le 24 septembre (1) une décision qui va faire jurisprudence. Il avait à se prononcer sur la légalité d'un arrêté du maire de Valence interdisant, au nom du principe de précaution et pour une durée de trois ans, la culture de plantes génétiquement modifiées en plein champ dans certaines zones du territoire de la commune. Le préfet de la Drôme avait déféré cet arrêté au TA de Grenoble qui en avait prononcé l'annulation, décision confirmée ensuite par la CAA de Lyon.

### COMPÉTENCE EXCLUSIVE DE L'ÉTAT

Suivant l'arrêt rendu par celle-ci, le Conseil d'État rappelle que le législateur a organisé une police spéciale dont l'objet est « de prévenir les atteintes à l'environnement et à la santé publique pouvant résulter de l'introduction intentionnelle d'OGM dans l'environnement » (articles L.531-1 et s. du Code de l'environnement). Cette police est de la responsabilité des autorités nationales. Elles ont pour mission d'apprécier « au cas par cas, en tenant compte des spécificités locales, y compris la présence d'exploitations d'agriculture biologique, s'il y a lieu d'autoriser la dissémination d'OGM par leur culture en plein champ ». S'il appartient bien au maire de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, la sécurité et à la salubrité publiques, il ne saurait en revanche « en aucun cas s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édition d'une réglementation locale », indique le juge.

### LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION NE PEUT ÊTRE INVOQUÉ

En droite ligne de ses décisions précédentes encadrant le principe de précaution (2), le Conseil d'État considère que ce principe, qui certes 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 ». Il ne peut donc être invoqué par un maire pour justifier l'adoption d'une réglementation locale portant sur la culture de plantes génétiquement modifiées en plein champ, domaine qui relève



des seules autorités nationales, soit en l'occurrence le ministre de l'Agriculture. L'enjeu de la décision est pour l'instant limité puisque la France a interdit la culture du maïs MON 810 sur son territoire en réactivant la « clause de sauvegarde ». La Commission européenne peut toutefois demander la suspension de cette interdiction conformément à l'avis négatif rendu par l'Efsa (3) en mai dernier. Les maires seront alors dépourvus de toute compétence pour édicter une interdiction locale. ■

1. CE, 24 septembre 2012, commune de Valence, n° 342990.

2. CE, 30 janvier 2012, commune de Noisy-le-Grand, n° 344992.

3. Autorité européenne de sécurité des aliments.

### Téléphonie : même motif, même punition

Le Conseil d'État suit en matière d'OGM le même raisonnement que celui retenu pour les antennes-relais. Par trois décisions du 26 octobre 2011 rendues à l'encontre des maires de Bordeaux, Pennes-Mirabeau et Saint-Denis, il a reconnu une compétence exclusive aux autorités de l'État pour réglementer de façon générale l'implantation des antennes-relais sur le territoire. Un maire ne saurait réglementer par arrêté l'implantation des antennes-relais sur le territoire de sa commune, sur le fondement de son pouvoir de police générale, et ce, au nom du principe de précaution (CE, 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis, n° 326492).

→ Jean-Christophe Poirot

[jxpoirot@free.fr](mailto:jxpoirot@free.fr)

## Document 8

La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 1, 7 Janvier 2013, 2006

### Consécration de la police spéciale des OGM et principe de précaution

Commentaire par Philippe Billet  
professeur agrégé de droit public  
directeur de l'Institut de droit de l'environnement (EDPL - EA 666)  
université Jean-Moulin Lyon 3

#### Sommaire

Le législateur a organisé une police spéciale de la dissémination volontaire d'OGM, confiée à l'État. 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. Le principe constitutionnel de précaution n'a ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et 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.

CE, 24 sept. 2012, n° 342990, Cne Valence : JurisData n° 2012-021153 ; JCP A 2012, act. 637 ; RD rur. 2012, étude 14, obs. C. Hermon ; Environnement et dev. durable, 2012, comm. 92, obs. P. Trouilly

Sera publié au Recueil Lebon

(...)

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

o 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 ;

o 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'État, 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'édiction d'une réglementation locale ; que ce motif doit être substitué aux motifs de l'arrêt attaqué, dont il justifie sur ce point le dispositif ;

o 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 précisément 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 ;

o 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 ; (...)

#### Note :

1. La tentation est grande pour les maires, afin d'éviter les troubles locaux liés de la présence de cultures OGM sur le territoire de leur commune, d'interdire purement et simplement ces cultures, tirant prétexte qui de leur pouvoir de compléter les règles d'hygiène tirées du règlement sanitaire départemental (*CAA Lyon, 8 oct. 2009, n° 07LY00757, Cne Grigny : JurisData n° 2009-014954*) ; qui des perspectives de développement de l'agriculture traditionnelle ou biologique ou de la nécessité de respecter le principe de précaution (*CAA Nantes, 6 juin 2007, n° 06NT01031, Cne Carhaix-Plouguer. Dans le même sens, CAA Lyon, 26 août 2005, n° 03LY000696, Cne Ménat : AJDA 2006, p. 38, obs. E. Kolbert ; Environnement 2005, comm. n° 82, obs. A. Gossement*) ; qui d'un danger potentiel pour les habitants ou les cultures de la commune (*CAA Bordeaux, ord., 22 sept. 2004, préfet Haute-Garonne c/ Cne Bax : Environnement 2004, comm. 122, obs. A. Gossement*), peu important que, dans toutes les espèces, le juge administratif ait annulé les arrêtés litigieux pour motifs infondés. C'est principalement sur le fondement du principe de précaution que le maire de Valence a interdit sur 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. Cette interdiction a été annulée par le tribunal administratif de Grenoble sur la demande du préfet de la Drôme, annulation confirmée par la cour administrative d'appel de Valence qui a rejeté l'argument d'un risque accru de dissémination et de pollinisation des cultures biologiques du fait des particularités géographiques de la zone et de la présence d'un fort vent, alors qu'aucune autorisation de culture d'OGM n'a été octroyée, ni même sollicitée, dans le secteur ou à proximité de la zone concernée (*CAA Lyon, 30 juin 2010, n° 09LY01065, Cne Valence*). S'inscrivant dans la lignée d'arrêtés antérieurs tendant à restreindre les effets du recours au principe constitutionnel de précaution, le Conseil d'État confirme l'annulation de l'arrêté municipal, par le jeu d'une substitution de motifs le conduisant à consacrer l'incompétence du maire à exercer une police spéciale relevant de la compétence de l'État, la police des OGM.

2. On se souvient en effet aux termes de l'arrêt *Quartier les Hauts de Choiseul*, les dispositions de l'article 5 de la Charte constitutionnelle de l'environnement relatives au principe de précaution « n'appellent pas de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en oeuvre [et] s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de

*compétence respectifs* » (CE, 19 juill. 2010, n° 328687, *Assoc. du Quartier les Hauts de Choiseul c/ Cne d'Amboise* : *JurisData* n° 2010-012229 ; *Rec. CE* 2010, p. 333 ; *JCP A* 2011, 2119, obs. Ph. Billet ; *JCP G* 2011, 55, obs. J.-V. Borel et D. Del Prete ; *Environnement et dév. durable* 2010, comm. 135, obs. P. Trouilly ; *BJDU* 4/2010 p. 282, obs. J. Trémeau ; *AJDA* 2010, p. 2114, obs. J.-B. Dubrulle ; *RD imm.* 2010, p. 508, obs. P. Soler-Couteaux). Soit une obligation positive d'intervention (« *s'imposent* ») lorsque les critères du principe de précaution sont réunis, mais une obligation relative, subjectivée, les pouvoirs publics et autres autorités administratives ne pouvant intervenir que « dans leurs domaines de compétence respectifs ». Autrement dit, si le principe constitutionnel de précaution peut fonder une telle intervention de l'autorité administrative, il ne permet pas pour autant de transcender la répartition des compétences, cette autorité administrative étant contenue dans son champ matériel de compétence, sans pouvoir, au nom du principe de précaution, s'immiscer valablement dans celui d'une autre. Littéralement, les domaines de compétence sont « respectifs », ce qui impose, pour pouvoir appréhender cette distribution, d'identifier à la fois ces domaines de compétence et l'autorité titulaire de la compétence considérée. Soit, la nécessité pour le Conseil d'État, en l'espèce, de déterminer la nature de la police des OGM - police spéciale ou rattachée à la police générale de l'ordre public - ainsi que l'autorité compétente pour l'exercer.

3. Le Conseil d'État va reprendre la démarche d'identification définie dans sa jurisprudence sur la police des antennes relais de téléphonie mobile (CE, *ass.*, 26 oct. 2011, n° 326492, 329904, 341767 et 341768, *Cne Saint-Denis [1re esp.]*, *Cne Pennes-Mirabeau [2e esp.]* et *SFR [3e esp.]* : *JurisData* n° 2011-023103 ; *JCP A* 2011, act. 691 ; *JCP A* 2012, 2005, obs. Ph. Billet), qui l'avait conduit à considérer que si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales habilite le maire à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne saurait, sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l'État, adopter sur le territoire de la commune, une réglementation relative à l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes.

La Haute Juridiction relève ainsi que l'article L. 533-3 du Code de l'environnement subordonne toute dissémination volontaire d'OGM à toute autre fin que la mise sur le marché « à une autorisation préalable » qui est « délivrée par l'autorité administrative après avis du Haut Conseil des biotechnologies » ; que l'article L. 533-3-1 du même code impose à « l'autorité administrative » à la connaissance de laquelle seraient portés des éléments d'information faisant apparaître un risque pour l'environnement ou la santé publique, de les soumettre pour évaluation à cet organisme et le cas échéant, de modifier, suspendre ou retirer l'autorisation ; que l'article R. 533-1 du même code, combiné à 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'OGM identifie cette autorité comme étant « le ministre chargé de l'Agriculture » lorsque les OGM en cause sont des plantes, semences ou plants, qui intervient après « accord du ministre chargé de l'Environnement » ; que les articles R. 533-2 à R. 533-17 du même code « 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 » et ; 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 ». Et d'en conclure qu'en vertu du jeu de ces dispositions « le

*législateur a organisé une police spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, confiée à l'État, 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* ». Le maire, ici, n'intervient qu'à titre accessoire, qu'en marge du pouvoir ministériel de police, sans exercer lui-même une quelconque police, que ne constitue pas la réception d'un dossier, la demande d'organisation ou l'organisation de réunions publiques. Il n'exerce aucun pouvoir décisionnel qui autoriserait ou subordonnerait son destinataire au respect de certaines prescriptions.

Comme l'avait souligné E. Picard, analysant de façon critique les critères de la police spéciale, « la police générale est nécessairement indéterminée quant à son objet puisqu'elle n'est de toute façon qu'une modalité particulière, quant à son régime, qu'une fonction de l'ordre public dont l'objet est justement indifférencié ». Et s'interroge : « on ne formule pas la seule question utile : pourquoi l'objet d'une telle police est-il particulier ? Tout simplement parce qu'elle est fondée sur un texte qui en décide ainsi (...) dès lors qu'il y a habilitation expresse, celle-ci ne peut être universelle ; elle est nécessairement limitée, non pas seulement quant à son objet, mais aussi, selon le cas, quant au contenu des actes qu'elle permet de prendre, quant à leurs motifs légaux, leurs formes possibles, leurs buts, ou les autorités compétentes pour agir » (E. Picard, *La notion de police administrative*, LGDJ 1984, T. II, p. 587 s.).

4. L'autorité titulaire de ce pouvoir de police spéciale est le ministre chargé de l'Agriculture et lui seul : même s'il est fait référence à l'accord du ministre de l'Environnement, cet accord ne constitue qu'une condition formelle de l'exercice du pouvoir du ministre chargé de l'Agriculture. Il n'y a ni compétence partagée (le ministre de l'Agriculture *ou* le ministre de l'Environnement) ni compétence conjointe (le ministre de l'Agriculture *et* le ministre de l'Environnement). La décision relative aux OGM n'est pas l'expression d'une codécision, mais une décision relevant du seul titulaire de ce pouvoir de police spéciale, le ministre de l'Agriculture, décision dont l'existence et la légalité sont conditionnées par le recueil préalable de l'accord de son *alter ego* ministre de l'environnement : que le ministre de l'Environnement refuse et le ministre de l'Agriculture ne peut pas prendre la décision en cause ; que le ministre de l'Agriculture passe outre le recueil préalable de cet accord ou les termes de celui-ci est sa décision est illégale, non pas pour incompétence, mais pour vice de procédure.

Le ministre de l'Environnement est donc explicitement écarté de l'exercice de cette police spéciale, comme l'est tout aussi explicitement le maire : « *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* ». Comme l'avait relevé Gilles Pélissier dans ses conclusions sous l'arrêt *Commune de Dourdan* : « *il existe donc une exclusivité de la police spéciale en matière de protection de l'environnement, qui se justifie par le fait que les décisions à prendre dans ces matières impliquent une très grande expertise que les maires n'ont pas les moyens de développer et qu'elles nécessitent une certaine cohérence à l'échelle du département voire à l'échelle nationale* » (CAA Versailles, 18 mai 2006, n° 05VE00098, *Cne Dourdan* : BJCL 8/2006, p. 566, concl. G. Pélissier). Comme l'a, de son côté, relevé la Cour administrative d'appel de Lyon, « *l'inadéquation éventuelle entre les garanties instituées par ces textes et les mesures effectivement imposées par l'autorité de police compétente ne peut être présumée et doit s'apprécier à l'occasion d'autorisations délivrées pour des projets d'essais déterminés ; qu'il suit de là que la [commune] n'est pas fondée à se prévaloir des principes de précaution et de préservation*



*de l'environnement pour soutenir que les prérogatives attribuées en la matière au ministre chargé de l'agriculture seraient insuffisantes pour sauvegarder la salubrité publique sur son territoire et nécessiteraient une mesure d'interdiction préventive relevant de la police municipale » (CAA Lyon, 8 oct. 2009, n° 07LY00757, Cne Grigny, préc.).*

5. Le Conseil d'État confirme ainsi la solution retenue dans cet arrêt, s'arrêtant toutefois aux frontières de la compétence du ministre de l'Agriculture sans marquer totalement celle du maire, contrairement à ce qu'avait alors retenu la cour administrative d'appel de Versailles après avoir suivi le même raisonnement la conduisant à retenir la compétence exclusive du ministre de l'Agriculture : « *en l'absence de péril imminent, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice des pouvoirs de cette police spéciale relevant des attributions des services de l'État » (CAA Versailles, 18 mai 2006, Cne Dourdan, préc.).* Cette solution est constante, qui impose l'urgence justifiée par un péril grave et imminent pour fonder une immixtion du maire au titre de sa police générale de l'ordre public, dans le pouvoir de police spéciale OGM, avec les limites de l'exercice tenant à la vérification des circonstances validant celle-ci. Ainsi, « *Il ne résulte pas des pièces du dossier que, pour interdire les essais et la culture en plein champ de plantes génétiquement modifiées pour une période de trois ans sur l'ensemble du territoire de la commune, le maire de la commune se soit fondé sur le risque de survenance d'un péril imminent ; que ne sauraient en tenir lieu les perspectives de développement de l'agriculture traditionnelle ou la nécessité de respecter le principe de précaution ; que, par suite, le maire de Ménat n'a pu, sans excéder sa compétence, se substituer au ministre de l'Agriculture pour restreindre les essais et la culture en plein champ de plantes génétiquement modifiées à Ménat » (CAA Lyon, 26 août 2005, n° 03LY00696, Cne Ménat, préc.)....* Ni, dans cette perspective, « *les dispositions [des] articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du code de la santé publique qui attribuent aux maires le pouvoir de compléter les règlements d'hygiène, sous réserve de ne pas préjudicier à l'application de législations spéciales » (CAA Lyon, 8 oct. 2009, n° 07LY00757, Cne Grigny, préc.).*

Cette solution, classique dans les décisions des juridictions « inférieures », semble être remise en cause par le Conseil d'État pour qui le maire ne saurait « *en aucun cas* » s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édition d'une réglementation locale. Il souligne par ailleurs que le principe de précaution « *n'a ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence* » et « *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* ». Et de conclure qu'il appartient « *aux seules autorités nationales* » auxquelles les dispositions du Code de l'environnement confient la police spéciale de la dissémination des OGM « *de veiller au respect du principe de précaution, que la réglementation prévue par le Code de l'environnement a précisément pour objet de garantir* ».

Pour autant, toute immixtion de l'autorité de police générale dans cette police spéciale ne paraît pas exclue du jeu des circonstances exceptionnelles, dans une hypothèse de péril grave et imminent : lorsqu'il intervient dans ce cadre, le maire n'édicte pas la réglementation locale prohibée mais s'immisce dans une police qui n'est pas la sienne, intervenant en lieu et place de l'autorité compétente, en l'occurrence le ministre de l'Agriculture ; en outre, ce n'est pas sur le fondement du principe de précaution qu'il agit, mais sur celui de l'ordre public ce qui, au bout du compte, dépasse largement l'idée de protéger les exploitations avoisinantes. Il faut également tenir compte du fait que l'ordre public, même spécial, fondement d'une intervention potentielle de l'autorité de police, serait en déshérence pendant le temps de la carence du ministre de l'Agriculture, ce que le Conseil d'État a prohibé en autorisant des immixtions là où la réglementation ne l'a pas prévu, afin d'éviter une situa-

tion de blocage préjudiciable à l'ordre public (V. par exemple *CE*, 11 janv. 2007, n° 287674, *Min. Écologie c/ Sté Barbazanges Tri Ouest* : *JCP A.* 2007, 2106, obs. Ph. Billet ; *Dr. adm.* 2007, repère 2, obs. J.-B. Auby ; *Dr. env.* 2007, n° 147, p. 84, obs. D. Deharbe ; *Environnement* 2007, comm. 45, obs. Ph. Billet ; *Rev. jur. env.* 2007, p. 347, note Ph. Billet ; *RD imm.* 2007, p. 126, obs. Fr.-G. Trébulle ; *BDEI* n° 8/2007, p. 53, obs. N. Fourneau et A. Hourcabie ; *Rev. jur. env.* 2008, p. 480, obs. R. Schneider).

6. Si la normalité de la situation exclut toute intervention du maire, les hypothèses de son immixtion en cas de péril grave et imminent restent assez limitées, car il faudrait un bouleversement substantiel des données existantes sur les OGM dans des termes appelant l'urgence d'une intervention de l'autorité de police générale de l'ordre public. Les limites de l'intervention du maire méritaient cependant d'être posées.