

N° 388649

REPUBLIQUE FRANÇAISE

CONFEDERATION PAYSANNE et
autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Géraud Sajust de Bergues
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 3ème et 8ème chambres réunies)

M. Laurent Cytermann
Rapporteur public

Sur le rapport de la 3ème chambre
de la Section du contentieux

Séance du 20 janvier 2020
Lecture du 7 février 2020

Vu la procédure suivante :

Par une décision du 3 octobre 2016, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux sur la requête de la Confédération paysanne, du Réseau semences paysannes, des Amis de la terre France, du Collectif Vigilance OGM et pesticides 16, de Vigilance OG2M, de CSFV 49, d'OGM dangers, de Vigilance OGM 33 et de la Fédération nature et progrès tendant, d'une part, à l'annulation de la décision implicite de rejet née du silence gardé par le Premier ministre sur leur demande tendant à l'abrogation de l'article D. 531-2 du code de l'environnement et à l'interdiction de la culture et de la commercialisation des variétés de colza rendues tolérantes aux herbicides et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint au Premier ministre de prononcer un moratoire sur la culture et la commercialisation de ces variétés, a sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions suivantes :

1°) Les organismes obtenus par mutagenèse constituent-ils des organismes génétiquement modifiés au sens de l'article 2 de la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001, bien qu'exemptés en vertu de l'article 3 et de l'annexe I B de la directive des obligations imposées pour la dissémination et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés ? En particulier, les techniques de mutagenèse, notamment les techniques nouvelles de mutagenèse dirigée mettant en œuvre des procédés de génie génétique, peuvent-elle être regardées comme l'une des techniques énumérées à l'annexe I A, à laquelle renvoie l'article 2 ? Par voie de conséquence, les articles 2 et 3 et l'annexe I A et I B de la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils exemptent des mesures de précaution, d'évaluation des incidences et de traçabilité tous les organismes et semences génétiquement modifiés obtenus par mutagenèse, ou seulement les organismes obtenus par les méthodes conventionnelles de

mutagenèse aléatoire par rayonnements ionisants ou exposition à des agents chimiques mutagènes existant antérieurement à l'adoption de ces textes?

2° Les variétés obtenues par mutagenèse constituent-elles des variétés génétiquement modifiées au sens de l'article 4 de la directive 2002/53/CE du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, qui ne seraient pas exemptées des obligations prévues par cette directive pour l'inscription de variétés génétiquement modifiées au catalogue commun des espèces de plantes agricoles ? Le champ d'application de cette directive est-il au contraire identique à celui qui résulte des articles 2 et 3 et de l'annexe I B de la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001, et exempté-t-il également les variétés obtenues par mutagenèse des obligations prévues par la directive 2002/53/CE du 13 juin 2002 ?

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

4° La validité des articles 2 et 3 et de l'annexe I A et I B de la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 au regard du principe de précaution garanti par l'article 191-2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en tant que ces dispositions ne soumettraient pas les organismes génétiquement modifiés obtenus par mutagenèse à des mesures de précaution, d'évaluation des incidences et de traçabilité peut-elle être mise en cause en tenant compte de l'évolution des procédés de génie génétique, de l'apparition de variétés de plantes obtenues grâce à ces techniques et des incertitudes scientifiques actuelles sur leurs incidences et sur les risques potentiels en résultant pour l'environnement et la santé humaine et animale ?

Vu l'arrêt n° C-528/16 du 25 juillet 2018, par lequel la Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée sur ces questions.

Vu les mémoires, enregistrés les 21 novembre 2018 et 5 mars 2019, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par lesquels le ministre de l'agriculture et de l'alimentation maintient ses conclusions tendant au rejet de la requête.

Il soutient que :

- le point 2° a) de l'article D. 531-2 du code de l'environnement doit être lu en combinaison avec le premier alinéa de l'article L. 531-2 du même code, dont il résulte que les seules techniques de mutagenèse qui ne sont pas regardées comme donnant lieu à une modification génétique sont celles qui ont fait l'objet d'une utilisation traditionnelle sans inconvénient avéré pour la santé publique ou l'environnement ;

- les techniques de mutagénèse aléatoire sont les mêmes, qu'elles soient pratiquées in vivo ou in vitro, et pour ces dernières, leur utilisation est établie avant 2001, notamment pour le colza dit Clearfield qui est obtenu à partir de grains de pollen immature (microspore) et est commercialisé depuis 1995 ;

- il n'existe ni danger avéré ni risque de dommage grave ou irréversible qui justifieraient l'adoption de mesures nationales particulières, dans le cadre des articles 16 et 18 de la directive 2002/53/CE du 13 juin 2002, pour les variétés inscrites au catalogue dont aucune n'a été obtenue par des techniques de mutagénèse dirigée ;

- en cas d'annulation du refus d'abrogation de l'article D. 531-2 du code de l'environnement, il conviendrait d'en différer les effets pendant une durée de six mois afin de préciser la liste des techniques exclues après consultation du Haut conseil des biotechnologies ;

- les conclusions relatives à l'abrogation du point 2° c) et d) de l'article 531-2 du code de l'environnement sont irrecevables et les moyens invoqués à leur appui ne sont, en tout état de cause, pas fondés.

Vu les mémoires, enregistrés les 21 janvier et 30 avril 2019, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par lesquels les associations et syndicats requérants reprennent les conclusions et moyens de leur requête. Ils demandent, en outre, d'une part, l'annulation du rejet implicite de leur demande d'abrogation de l'article D. 531-2 du code de l'environnement en tant qu'il exclut les techniques citées en son point 2° c) et d) de celles qui sont considérées comme donnant lieu à une modification génétique et, d'autre part, qu'il soit précisé que les méthodes de mutagénèse appliquées sur des cellules multipliées in vitro n'entrent pas dans la catégorie exemptée au titre de la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 et que les variétés Clearfield n'entrent pas dans cette même catégorie. Ils demandent, enfin, qu'une somme de 35 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations et syndicats requérants soutiennent que :

- les techniques citées au point 2° c) et d) de l'article 531-2 du code de l'environnement peuvent consister en une utilisation de molécules d'acide nucléique recombinant au sens de l'annexe I B de la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 et ne peuvent donc être exclues du champ d'application de cette directive, y compris lorsqu'elles ne sont qu'une étape d'une technique de mutagénèse, les conclusions relatives à l'abrogation de ces dispositions étant recevables ;

- les seules techniques de mutagénèse visées par le point 2° a) de l'article D. 531-2 du code de l'environnement qui peuvent être exclues du champ de la directive précitée sont celles qui étaient traditionnellement utilisées pour diverses applications en 2001 et qui avaient, alors, fait la preuve de leur sécurité avérée depuis longtemps, qu'elles soient dirigées ou aléatoires ;

- parmi les techniques de mutagénèse aléatoire, celles qui sont pratiquées in vitro, au sens du protocole de Carthagène auquel le considérant 13 de la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 fait référence, c'est-à-dire celles qui surmontent les barrières naturelles de la physiologie de la reproduction en portant sur des cellules somatiques ou de pollen (microspores) qui sont régénérées par la suite en plantes entières, comme celles par lesquelles ont été obtenues les variétés de colza Clearfield, ne peuvent, à ce titre et dans la mesure où elles ne remplissent pas la double condition précitée, être exclues du champ d'application de cette directive ;

Vu la mesure supplémentaire d'instruction par laquelle le président de la 3^{ème} chambre de la section du contentieux a demandé, le 5 décembre 2019, aux parties de

communiquer l'avis rendu par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) le 26 novembre 2019 sur l'utilisation des variétés rendues tolérantes aux herbicides cultivées en France ainsi que leurs observations sur cet avis.

Vu les mémoires, enregistrés le 20 décembre 2019 et le 5 janvier 2020, présentés par les associations et syndicats requérants. Ils soutiennent que :

- l'avis de l'ANSES confirme l'existence des risques de développement de résistance des adventices, d'augmentation de l'utilisation des herbicides et de contamination des milieux par ces derniers, liés à la mise en culture de variétés rendues tolérantes aux herbicides, qui avaient été identifiés par le rapport d'expertise collective INRA-CNRS de 2011 et que la charte d'accompagnement gérée par les acteurs économiques concernés ne permet pas d'éviter ;

- l'avis confirme leur argumentation tirée d'une surveillance défaillante de ces variétés permettant de statuer sur leurs effets indésirables potentiels, compte tenu notamment de leur absence de traçabilité et de l'absence de recherche des résidus d'herbicide, notamment cancérigènes, sur les plantes mises en culture, en méconnaissance des principes rappelés par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 1^{er} octobre 2019, Blaise e.a. (C-616/17) ;

- les recommandations formulées par l'ANSES sont insuffisantes ;

- lorsqu'une plante génétiquement modifiée est brevetable en application de l'article 9 de la directive 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, elle doit nécessairement être soumise à la directive 2001/18/CE.

Vu le mémoire, enregistré le 31 décembre 2019, présenté par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Il soutient que l'avis de l'ANSES confirme ses observations en défense et le fait qu'un moratoire sur les variétés rendues tolérantes aux herbicides (VRTH) constituerait une mesure disproportionnée au regard des risques identifiés dès lors qu'aucun effet indésirable n'a été identifié à partir des données collectées mais uniquement des facteurs de risque liés aux pratiques agricoles associées à leur culture et un risque potentiel lié à l'utilisation d'herbicides sur les VRTH qui résulte, pour sa part, de la procédure d'évaluation prévue par le règlement n° (CE) 1107/2009 du 21 octobre 2009.

Vu la mesure supplémentaire d'instruction par laquelle, en application de l'article R. 611-7-3 du code de justice administrative, le président de la 3^{ème} chambre de la section du contentieux a demandé, le 13 janvier 2020, aux parties de communiquer leurs observations sur les injonctions susceptibles d'être prononcées, en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice administrative, dans l'hypothèse où il serait fait droit à la demande d'annulation du refus implicite du Premier ministre d'abroger le a) du 2 de l'article D. 531-2 du code de l'environnement et de prononcer un moratoire sur les VRTH.

Vu le mémoire, enregistré le 17 janvier 2020, présenté par les associations et syndicats requérants.

Vu le mémoire, enregistré le 17 janvier 2020, présenté par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Vu les autres pièces du dossier, y compris celles visées par la décision du 3 octobre 2016 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 ;
- la directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 ;
- le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- le code de l'environnement ;
- le décret n° 81-605 du 18 mai 1981 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Géraud Sajust de Bergues, conseiller d'Etat,
- les conclusions de M. Laurent Cytermann, rapporteur public ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 28 janvier 2020, présentée par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 4 février 2020, présentée par la Confédération paysanne et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. Ainsi qu'il a été jugé par la décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux du 3 octobre 2016 par laquelle il a été sursis à statuer sur la présente requête jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions qui lui ont été renvoyées à titre préjudiciel, les conclusions de la requête doivent être regardées, compte tenu de l'argumentation des associations et syndicats requérants, comme tendant à la contestation du refus d'abroger les dispositions de l'article D. 531-2 du code de l'environnement en tant que, par le a) du 2° de cet article, elles excluent du champ d'application des dispositions du code de l'environnement régissant les organismes génétiquement modifiés les variétés obtenues par mutagenèse et comme tendant à ce que soit prononcé un moratoire sur les variétés de plantes rendues tolérantes aux herbicides (VRTH) obtenues par mutagenèse.

2. En revanche, les conclusions des associations et syndicats requérants mettant en cause le c) et le d) du 2° de l'article D. 531-2 du code de l'environnement, qui ont été présentées ultérieurement dans le cours de l'instance, sont, ainsi que le relève le ministre, irrecevables faute d'avoir fait l'objet d'une demande préalable.

Sur les conclusions relatives au refus d'abrogation du a) du 2° de l'article D. 531-2 du code de l'environnement :

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation de ce refus :

3. Aux termes de l'article L. 531-2 du code de l'environnement, pris pour la transposition de la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 : « *Ne sont pas soumis aux dispositions du présent titre et des articles L. 125-3 et L. 515-13 les organismes génétiquement modifiés obtenus par des techniques qui ne sont pas considérées, de par leur caractère naturel, comme entraînant une modification génétique ou par celles qui ont fait l'objet d'une utilisation traditionnelle sans inconvénient avéré pour la santé publique ou l'environnement. / La liste de ces techniques est fixée par décret après avis du Haut Conseil des biotechnologies* ». Aux termes de l'article D. 531-2 du même code : « Les techniques mentionnées à l'article L. 531-2, qui ne sont pas considérées comme donnant lieu à une modification génétique, sont les suivantes : / (...) 2° A condition qu'elles n'impliquent pas l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés en tant qu'organismes récepteurs ou parentaux : / a) La mutagenèse ; / (...) ».

4. Par l'arrêt du 25 juillet 2018 statuant sur les questions dont le Conseil d'Etat statuant au contentieux l'avait saisie à titre préjudiciel, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit, s'agissant de la première d'entre elles, que : « l'article 2, point 2, de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 mars 2001, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, doit être interprété en ce sens que les organismes obtenus au moyen de techniques/méthodes de mutagenèse constituent des organismes génétiquement modifiés au sens de cette disposition » et que « l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2001/18, lu conjointement avec l'annexe I B, point 1, de cette directive et à la lumière du considérant 17 de celle-ci, doit être interprété en ce sens que ne sont exclus du champ d'application de ladite directive que les organismes obtenus au moyen de techniques/méthodes de mutagenèse qui ont été traditionnellement utilisées pour diverses applications et dont la sécurité est avérée depuis longtemps ». La Cour de justice a, en outre, précisé au point 51 de son arrêt que « l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2001/18, lu conjointement avec l'annexe I B, point 1, de celle-ci, ne saurait être interprété comme excluant du champ d'application de cette directive des organismes obtenus au moyen de techniques/méthodes nouvelles de mutagenèse qui sont apparues ou se sont principalement développées depuis l'adoption de ladite directive ».

5. En premier lieu, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 531-2 du code de l'environnement qu'il appartient au pouvoir réglementaire d'établir, par décret pris après avis du Haut Conseil des biotechnologies, la liste des techniques permettant l'obtention d'organismes génétiquement modifiés qui ne sont pas soumis aux dispositions du titre III du livre V de ce code. Sur le fondement de ces dispositions, l'article D. 531-2 inscrit, de façon générale, la mutagenèse sur la liste de ces techniques. Contrairement à ce que soutient le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, ces dispositions de l'article D. 531-2 ne sauraient, eu égard

à leurs termes et à leur objet, être interprétées comme n'excluant des règles applicables aux organismes génétiquement modifiés que les seuls organismes qui sont obtenus par des techniques de mutagenèse ayant fait l'objet d'une utilisation traditionnelle sans inconvénient avéré pour la santé publique ou l'environnement.

6. En second lieu, il résulte de l'arrêt de la Cour de justice du 25 juillet 2018, en particulier des motifs de son point 51, que doivent être inclus dans le champ d'application de la directive 2001/18/CE les organismes obtenus au moyen de techniques ou méthodes de mutagenèse qui sont apparues ou se sont principalement développées depuis l'adoption de la directive le 12 mars 2001. A cet égard, il ressort des pièces du dossier que tant les techniques ou méthodes dites « dirigées » ou « d'édition du génome » que les techniques de mutagenèse aléatoire in vitro soumettant des cellules de plantes à des agents mutagènes chimiques ou physiques, telles que mentionnées au point 23 de la décision du Conseil d'Etat du 3 octobre 2016, sont apparues postérieurement à la date d'adoption de la directive 2001/18/CE ou se sont principalement développées depuis cette date. Il résulte de ce qui précède que ces techniques ou méthodes doivent être regardées comme étant soumises aux obligations imposées aux organismes génétiquement modifiés par cette directive.

7. Par suite, les associations et syndicats requérants sont fondés à demander l'annulation du refus qui a été opposé à leur demande tendant à l'abrogation du a) du 2° de l'article D. 531-2 du code de l'environnement, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de leur requête.

En ce qui concerne les conclusions à fin d'injonction :

8. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : *« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. / La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure. »* Aux termes de l'article L. 911-2 du même code : *« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé. / La juridiction peut également prescrire d'office l'intervention de cette nouvelle décision ».*

9. En premier lieu, si les associations et syndicats requérants demandent, sur le fondement des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, qu'il soit enjoint au Premier ministre de procéder à la transposition de la directive 2002/53/CE du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, et spécifiquement de l'article 4, paragraphe 4, de cette directive, qui prévoit qu'une variété génétiquement modifiée n'est admise dans ce catalogue que si toutes les mesures appropriées ont été prises pour éviter les risques pour la santé humaine et l'environnement, et de son article 9, paragraphe 5, qui impose que les variétés génétiquement modifiées qui ont été admises au catalogue y soient clairement indiquées comme telles et que toute personne commercialisant une telle variété indique clairement dans son catalogue de vente que la variété est génétiquement modifiée, ces dispositions ont, en tout état de cause, déjà été transposées par l'article 4-1 et

l'article 12-1 du décret du 18 mai 1981 relatif à l'application de la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et plants destinés à la production ou à la multiplication. En outre, par son arrêt du 25 juillet 2018, la Cour de justice a dit pour droit que l'article 4, paragraphe 4, de cette directive doit être interprété en ce sens que sont aussi exemptées des obligations que cette disposition prévoit les variétés modifiées obtenues au moyen de techniques ou méthodes de mutagenèse qui ont été traditionnellement utilisées pour diverses applications et dont la sécurité est avérée depuis longtemps. Il s'ensuit que ces conclusions à fin d'injonction présentées par les associations et syndicats requérants ne peuvent, en tout état de cause, qu'être rejetées.

10. Cependant, l'annulation du refus d'abroger les dispositions du a) du 2° de l'article D. 531-2 du code de l'environnement implique nécessairement que le Premier ministre modifie ces dispositions par décret pris après avis du Haut Conseil des biotechnologies, de telle sorte que ne soient inscrites sur la liste prévue à cet article, conformément à ce qui découle de l'interprétation donnée par la Cour de justice, en particulier des motifs du point 51 de son arrêt, que les seules techniques ou méthodes de mutagenèse qui peuvent être regardées comme ayant été traditionnellement utilisées pour diverses applications et dont la sécurité est avérée depuis longtemps.

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'enjoindre au Premier ministre, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative de procéder à cette modification dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision.

12. En outre, l'annulation du refus d'abroger les dispositions contestées de l'article D. 531-2 du code de l'environnement implique nécessairement aussi, dans les circonstances de l'espèce, qu'il soit enjoint aux autorités compétentes, sur le fondement de l'article L. 911-2 du code de justice administrative, d'identifier, dans un délai de neuf mois à compter de la notification de la présente décision, au sein du catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, celles de ces variétés, en particulier parmi les variétés rendues tolérantes aux herbicides, qui y auraient été inscrites sans que ne soit conduite l'évaluation à laquelle elles auraient dû être soumises compte tenu de la technique ayant permis de les obtenir et d'apprécier, s'agissant des variétés ainsi identifiées, s'il y a lieu de faire application des dispositions du 2 de l'article 14 de la directive 2002/53/CE du 13 juin 2002 relatives à l'annulation de l'admission au catalogue de certaines variétés, ainsi que des dispositions des articles L. 535-6 et L. 535-7 du code de l'environnement relatives aux disséminations volontaires ayant lieu sans avoir fait l'objet de l'autorisation requise.

Sur les conclusions relatives au moratoire sur les variétés rendues tolérantes aux herbicides :

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation :

13. Aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ».

14. Selon l'article 16 de la directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 : « 2. Un État membre peut, sur demande à traiter conformément à la procédure visée à l'article 23, paragraphe 2, ou à l'article 23, paragraphe 3, dans le cas des variétés génétiquement modifiées, être autorisé à interdire, pour tout ou partie de son territoire, l'utilisation de la variété ou à prescrire des conditions appropriées de culture de la variété et, dans le cas prévu au point c), des conditions d'utilisation des produits issus de la culture de cette variété : / a) s'il est prouvé que la culture de cette variété pourrait nuire, sur le plan phytosanitaire, à la culture d'autres variétés ou espèces ; / (...) c) s'il a des raisons valables, autres que celles qui ont déjà été évoquées ou qui ont pu être évoquées lors de la procédure visée à l'article 10, paragraphe 2, de considérer que la variété présente un risque pour la santé humaine ou l'environnement ». Selon l'article 18 de la même directive : « S'il est constaté que la culture d'une variété inscrite dans le catalogue commun des variétés pourrait, dans un État membre, nuire sur le plan phytosanitaire à la culture d'autres variétés ou espèces, présenter un risque pour l'environnement ou pour la santé humaine, cet État membre peut, sur demande, être autorisé, selon la procédure visée à l'article 23, paragraphe 2, ou à l'article 23, paragraphe 3, s'il s'agit d'une variété génétiquement modifiée, à interdire la commercialisation des semences ou plants de cette variété dans tout ou partie de son territoire. En cas de danger imminent de propagation d'organismes nuisibles, de danger imminent pour la santé humaine ou pour l'environnement, cette interdiction peut être établie par l'État membre intéressé dès le dépôt de sa demande jusqu'au moment de la décision définitive qui doit être arrêtée dans les trois mois selon la procédure visée à l'article 23, paragraphe 2, ou à l'article 23, paragraphe 3, s'il s'agit d'une variété génétiquement modifiée ».

15. En saisissant le Premier ministre, le 10 décembre 2014, les associations et syndicats requérants lui ont demandé de décider un moratoire, pour l'ensemble du territoire national, sur l'utilisation et la commercialisation des semences ou plants de variétés rendues tolérantes aux herbicides (VRTH), en relevant que la commercialisation et la plantation des variétés de tournesol et de colza devaient être engagées en 2015. A cet effet, ils ont demandé que, s'agissant des variétés de colza VRTH, une double demande soit présentée à la Commission européenne, sur le fondement respectivement des articles 16 et 18 de la directive 2002/53/CE, pour interdire leur culture et la commercialisation de leurs semences, et que cette commercialisation soit interdite au plan national au plus tard en juin 2015. A cet égard, les associations et syndicats requérants faisaient état de risques pour l'environnement, soulignaient le manque d'évaluation des conséquences de la culture des variétés en cause et se prévalaient du principe de précaution à l'égard de la technique de mutagenèse utilisée pour les obtenir et du trait agronomique en cause. Eu égard à son objet et à sa teneur, la demande des associations et syndicats requérants, tendant à l'annulation du refus implicite qui leur a été opposé et à ce qu'il soit enjoint aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires, doit être regardée comme visant à ce que soit adoptée toute mesure permettant de prévenir les risques qu'ils invoquent.

16. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à la demande mentionnée au point précédent réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de prendre les mesures jugées nécessaires. La légalité de ce refus doit, dès lors, être appréciée par ce juge au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

17. Il appartenait au Premier ministre, saisi de la demande des syndicats et associations requérants, de rechercher s'il existait, en lien avec leurs caractéristiques ou les modalités d'utilisation qui leur sont propres, des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, qui justifierait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution. Si cette condition était remplie, il lui incombait de veiller à ce que des procédures d'évaluation du risque identifié soient mises en œuvre par les autorités publiques ou sous leur contrôle et de vérifier que, eu égard, d'une part, à la plausibilité et à la gravité du risque, d'autre part, à l'intérêt que représentent ces variétés, des mesures de précaution soient prises, allant le cas échéant jusqu'aux interdictions sollicitées, afin d'éviter la réalisation du dommage. Il appartient au juge, saisi de conclusions dirigées contre la décision implicite contestée, par laquelle le Premier ministre a refusé de prendre une quelconque mesure, et au vu de l'argumentation dont il est saisi, de déterminer, si l'application du principe de précaution est justifiée à la date à laquelle il se prononce, et dans l'affirmative, quelles sont les mesures qui doivent être ordonnées au titre de ses pouvoirs d'injonction.

18. Par son arrêt du 25 juillet 2018, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit, en réponse à la troisième question préjudicielle qui lui était posée, que « l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2001/18, lu conjointement avec l'annexe I B, point 1, de celle-ci, dans la mesure où il exclut du champ d'application de cette directive les organismes obtenus au moyen de techniques/méthodes de mutagenèse qui ont été traditionnellement utilisées pour diverses applications et dont la sécurité est avérée depuis longtemps, doit être interprété en ce sens qu'il n'a pas pour effet de priver les États membres de la faculté de soumettre de tels organismes, dans le respect du droit de l'Union, en particulier des règles relatives à la libre circulation des marchandises édictées aux articles 34 à 36 TFUE, aux obligations prévues par ladite directive ou à d'autres obligations ». Il en résulte, d'une part, que les mesures susceptibles d'être prononcées peuvent porter sur des variétés rendues tolérantes aux herbicides qui ont été obtenues par des techniques ou méthodes de mutagenèse qui ont été traditionnellement utilisées pour diverses applications et dont la sécurité est avérée depuis longtemps, et d'autre part, que si ces mesures entrent dans le cadre des dispositions des articles 16 et 18 de la directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002, elles ne peuvent être prises qu'au terme de la procédure que celles-ci prévoient.

19. Il ressort des pièces du dossier qu'il avait été relevé, en 2016, que les variétés de tournesol et de colza rendues tolérantes à un herbicide alors inscrites au catalogue européen représentaient respectivement 22 % et 1 % des surfaces cultivées. Il résulte du rapport annexé à l'avis rendu le 26 novembre 2019 par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) sur l'utilisation des variétés rendues tolérantes aux herbicides cultivées en France, à la suite de la saisine du 5 mars 2015 de la ministre chargée de l'écologie, que ces proportions sont passées, en 2017, à 27 % et 2 % tandis que d'autres espèces, telles le maïs et les endives, comportent désormais aussi des variétés rendues tolérantes aux herbicides inscrites au catalogue, même si les superficies cultivées sont moins significatives.

20. Il ressort des pièces du dossier que, comme l'a constaté l'ANSES dans son avis du 26 novembre 2019, qui fait suite à quatre années d'études sur le trait agronomique de tolérance aux herbicides, les limites relatives à la quantité et à la qualité des données collectées en matière de VRTH ne permettent pas, compte tenu de l'absence de traçabilité de ces données, notamment sur la contamination des milieux et sur les substances actives herbicides associées à

ces variétés, de statuer sur leurs effets indésirables potentiels et de conduire une évaluation a posteriori des risques sanitaires, environnementaux et agronomiques en cause. Il en ressort également, sans que ce point ne soit contesté en défense, que l'analyse des données relatives aux pratiques culturales confirme l'existence de facteurs de risque, déjà identifiés par l'INRA et le CNRS dans leurs travaux de 2011, quant au développement potentiel de résistance des adventices ou à l'augmentation des usages d'herbicides. Les facteurs de risques ainsi identifiés, en dépit des incertitudes qui demeurent quant à leur réalisation effective à cause du manque de données disponibles, rejoignent ceux que les associations et syndicats requérants ont fait valoir tant devant le Premier ministre que devant le Conseil d'Etat, tenant aux risques de dissémination du matériel génétique, d'apparition de mauvaises herbes qui ont acquis un gène de résistance à l'herbicide, d'augmentation en conséquence des quantités et de variation des types d'herbicides utilisés, de pollution des eaux et de l'environnement en résultant et d'accumulation de molécules cancérigènes ou de perturbateurs endocriniens dans des plantes cultivées destinées à l'alimentation humaine ou animale dès lors que l'herbicide est appliqué postérieurement à la levée des plants cultivés. Ces facteurs de risques sont, pour partie, liés aux pratiques culturales qui reposent sur un recours accru aux produits phytopharmaceutiques, et ils n'apparaissent qu'indirectement et incomplètement évalués dans le cadre de la mise sur le marché de ces produits, telle qu'elle est prévue par le règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE.

21. Il résulte de ce qui précède que le Premier ministre ne pouvait légalement opposer un refus à la demande dont il était saisi en se fondant, ainsi qu'il ressort des mémoires produits dans la présente instance, sur une analyse écartant l'existence de tout risque justifiant la mise en œuvre du principe de précaution. Les associations et syndicats requérants sont, par suite, fondés à demander l'annulation du refus opposé à leur demande.

En ce qui concerne les mesures d'exécution :

22. Ainsi que l'ANSES l'a recommandé dans son avis du 26 novembre 2019, une meilleure évaluation des risques suppose d'améliorer la traçabilité de l'utilisation des semences VRTH jusqu'à l'utilisation finale des cultures, d'augmenter la surveillance des résidus des substances herbicides associées aux VRTH dans les régions concernées et dans les matrices de colza et de tournesol, de réaliser une étude comparative des concentrations en résidus d'herbicides dans les eaux environnementales selon que les VRTH sont utilisées ou non et d'étudier les effets sanitaires potentiels des VRTH s'agissant de l'éventuelle formation de métabolites qui seraient liées à la dégradation des produits phytopharmaceutiques et qui ne seraient pas prises en compte lors de l'évaluation de ces derniers.

23. Eu égard à la nature des risques qui l'ont motivée, l'annulation du refus implicite résultant de ce qui a été dit au point 21 implique nécessairement que soient mises en œuvre ces recommandations de l'ANSES ou que soit prise toute autre mesure équivalente de nature à répondre aux observations de cette agence sur les lacunes des données actuellement disponibles. Il y a lieu d'enjoindre au Premier ministre et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, de prendre ces mesures dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision.

24. En outre, ainsi que l'a recommandé l'ANSES s'agissant des pratiques culturales, il importe d'améliorer la connaissance des pratiques associées aux VRTH et de sensibiliser les agriculteurs à l'égard de celles qui sont susceptibles d'induire des risques d'apparition et de développement des résistances des adventices aux herbicides. De même, ainsi que l'ont recommandé les experts dont le rapport est annexé à l'avis de l'ANSES, il convient d'assurer la traçabilité effective des conseils prodigués aux exploitants dans le cadre de la charte des bonnes pratiques de désherbage dans les rotations incluant des VRTH. Dès lors qu'il est constant que l'usage des VRTH doit s'accompagner de pratiques culturales destinées à limiter l'apparition de résistances, l'annulation du refus implicite résultant de ce qui a été dit au point 21 implique nécessairement de mettre en œuvre la procédure prévue par le 2 de l'article 16 de la directive 2002/53/CE du 13 juin 2002, pour être autorisé à prescrire des conditions de culture appropriées pour les VRTH issues de la mutagenèse utilisées en France. Il y a lieu d'enjoindre au Premier ministre d'y procéder dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision.

25. En revanche, les autres mesures demandées par les associations et syndicats requérants ne sont pas nécessairement impliquées par l'annulation prononcée par la présente décision.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

26. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme globale de 6 000 euros à verser aux associations et syndicats requérants, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté la demande tendant, d'une part, à l'abrogation du a) du 2° de l'article D. 531-2 du code de l'environnement et, d'autre part, à ce qu'il prononce un moratoire sur les variétés rendues tolérantes aux herbicides, est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre, dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision, de modifier le a) du 2° de l'article D. 531-2 du code de l'environnement, en fixant par décret pris après avis du Haut Conseil des biotechnologies, la liste limitative des techniques ou méthodes de mutagenèse traditionnellement utilisées pour diverses applications et dont la sécurité est avérée depuis longtemps.

Article 3 : Il est enjoint aux autorités compétentes d'identifier, dans un délai de neuf mois à compter de la notification de la présente décision, au sein du catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, celles des variétés, en particulier parmi les variétés rendues tolérantes aux herbicides (VRTH), qui y auraient été inscrites sans que soit conduite l'évaluation

à laquelle elles auraient dû être soumises compte tenu de la technique ayant permis de les obtenir et d'apprécier, s'agissant des variétés ainsi identifiées, s'il y a lieu de faire application des dispositions du 2 de l'article 14 de la directive 2002/53/CE du 13 juin 2002 et des articles L. 535-6 et L. 535-7 du code de l'environnement.

Article 4 : Il est enjoint, dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision au Premier ministre et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre des recommandations formulées par l'ANSES, dans son avis du 26 novembre 2019, en matière d'évaluation des risques liés aux VRTH, ou de prendre toute autre mesure équivalente de nature à répondre aux observations de l'agence sur les lacunes des données actuellement disponibles.

Article 5 : Il est enjoint au Premier ministre de mettre en œuvre la procédure prévue par le 2 de l'article 16 de la directive 2002/53/CE du 13 juin 2002, pour être autorisé à prescrire des conditions de culture appropriées pour les VRTH issues de la mutagénèse utilisées en France.

Article 6 : L'Etat versera à la Confédération paysanne, au Réseau semences paysannes, aux Amis de la terre France, au Collectif Vigilance OGM et pesticides 16, à Vigilance OG2M, à CSFV 49, à OGM dangers, à Vigilance OGM 33 et à la Fédération nature et progrès une somme globale de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 7 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 8 : La présente décision sera notifiée à la Confédération paysanne, premier dénommé pour l'ensemble des requérants ainsi qu'au Premier ministre et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Copie en sera adressée à la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat.

Délibéré à l'issue de la séance du 20 janvier 2020 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Christophe Chantepy, M. Pierre Collin, présidents de chambre ; M. Jean-Claude Hassan, M. Frédéric Aladjidi, M. Stéphane Verclytte, M. Benoît Bohnert, M. Pierre Boussaroque, conseillers d'Etat et M. Géraud Sajust de Bergues, conseiller d'Etat-rapporteur

Lu en séance publique le 7 février 2020.

Le Président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : M. Géraud Sajust de Bergues

Le secrétaire :

Signé : Mme Elsa Sarrazin

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de l'alimentation en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :