



La référence du droit en ligne



Arrêtes municipaux "anti-OGM" et
exclusivité de la police administrative
spéciale du ministre de l'agriculture (CE,
24/09/2012, Commune de Valence)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Juge administratif et concours entre polices administratives générale et spéciale	4
A – D’une police administrative à l’autre	4
1 – La police administrative générale.....	4
2 – Les polices administratives spéciales	4
B – L’appréciation de la validité des concours ou les nuances de la jurisprudence.....	6
1 – Les solutions jurisprudentielles : de l’exclusivité de la police spéciale à l’intervention concurrente	6
2 - Les critères jurisprudentiels du choix.....	6
II – La police des OGM : une police administrative spéciale exclusive.....	8
A – Un choix clair : l’interdiction du concours de polices.....	8
1 – L’exemple de la police administrative spéciale des ondes.....	8
2 – L’exclusivité de la police des OGM	9
B – Un choix confirmé malgré l’invocation du principe de précaution.....	10
1 – Considérations sur le principe de précaution.....	10
2 – Un principe qui ne peut modifier les compétences respectives des autorités publiques	10
CE, 24/09/2012, Commune de Valence	11

Introduction

La question des organismes génétiquement modifiés (OGM) est devenue centrale dans le débat environnemental depuis la fin des années 1990, qu'il s'agisse des risques de contamination des champs voisins de ceux ou des végétaux ainsi modifiés sont cultivés, ou des risques pour la santé humaine lorsque l'on consomme de tels organismes. Le droit s'est donc saisi très tôt de cette question : ainsi, sous l'influence de l'Union européenne, une police administrative spéciale a été créée. Mais, cela n'a pas empêché des maires de réglementer la culture d'OGM sur le territoire de leur commune. L'affaire Commune de Valence, objet du présent commentaire, est, alors, l'occasion pour le Conseil d'Etat de trancher la question de la validité des arrêtés anti-OGM.

Ici, le maire de Valence a, par un arrêté du 28 Aout 2008, interdit pour une durée de trois ans la culture d'OGM en plein champ dans certaines zones du plan d'occupation des sols de la commune. Estimant cet arrêté illégal, le préfet de la Drome l'a déféré devant le Tribunal administratif de Grenoble qui, le 17 Mars 2009, a fait droit à cette demande. La Commune a, alors, fait appel devant la Cour administrative d'appel de Lyon, mais cette dernière a rejeté la requête le 30 Juin 2010. Un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat est donc intenté par la Commune de Valence, mais celui-ci valide l'annulation de l'arrêté municipal.

La question que devait trancher le Conseil d'Etat était donc de savoir si un maire peut, au titre de ses pouvoirs de police administrative générale, réglementer, sur le territoire de sa commune, la culture des OGM alors que cette matière relève d'une police administrative spéciale confiée au ministre de l'agriculture. Si l'on s'éloigne un instant de la question spécifique des OGM pour se concentrer sur les principes jurisprudentiels encadrant les concours entre police administrative spéciale et police administrative générale, il faut noter que le juge administratif n'admet que très rarement la validité de tels concours. En d'autres termes, s'il existe des cas possibles de concours, tenant notamment à l'existence d'un péril imminent ou de circonstances locales, le juge administratif opte, plus souvent qu'on ne le croit, pour l'exclusivité de l'intervention de la police administrative spéciale. C'est cette position que prend ici le Conseil d'Etat à propos de la police administrative spéciale des OGM, confirmant, ainsi, une tendance amorcée en 2011 au terme de laquelle les polices environnementales sont fortement centralisées : c'est en effet cette même solution qu'avait adoptée la Haute juridiction à propos de la police des ondes et de l'implantation d'antennes de téléphonie mobile. Le Conseil d'Etat reprend d'ailleurs dans l'arrêt de 2012 le même raisonnement élaboré un an auparavant, ce qui le conduit ainsi à rejeter l'argument du maire de Valence selon lequel son intervention était justifiée par le principe de précaution. En effet, pour le juge administratif suprême, ce principe ne saurait avoir pour objet ou pour effet de permettre au maire d'excéder son champ de compétence et d'intervenir hors de ses domaines d'attributions.

Il convient donc, dans une première partie, de dresser le panorama des solutions jurisprudentielles en matière de concours entre police administrative générale et police administrative spéciale (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, la solution retenue en l'espèce concernant la police spéciale des OGM (II).

I – Juge administratif et concours entre polices administratives générale et spéciale

En matière de concours entre police administrative générale et police administrative spéciale, la jurisprudence présente un panel de solutions plutôt nuancées (B). Pour comprendre cet état du droit, il faut, alors, distinguer ces deux types de polices administratives (A).

A – D’une police administrative à l’autre

Il importe de présenter, en premier lieu, la police administrative générale (1), puis en second lieu les polices administratives spéciales (2).

1 – La police administrative générale

Le pouvoir de police administrative générale est exercé sur trois niveaux différents. Ainsi, au niveau national, la compétence appartient au Premier ministre (CE, 8/08/1919, Labonne; CE, ass., 13/05/1960, SARL Restaurant Nicolas). Au niveau départemental, les pouvoirs sont partagés entre le président du conseil général, qui est compétent pour prendre toutes les mesures relatives aux routes départementales en dehors des agglomérations, et le préfet, qui est habilité à prendre toutes les mesures permettant de sauvegarder la sécurité publique sur les routes nationales en dehors des agglomérations. Cette dernière autorité est aussi dotée de pouvoirs au niveau communal puisque le préfet est habilité à prendre les mesures pour assurer le maintien de la tranquillité publique dans les communes à police d’Etat. Il est également titulaire d’un pouvoir de substitution en cas de défaillance du maire qui lui permet, après une mise en demeure infructueuse, de prendre les mesures nécessaires au maintien de l’ordre public.

Au niveau communal, c’est le maire qui est l’autorité de police administrative générale selon l’article 97 de la loi municipale du 5 Avril 1884, dorénavant codifié à l’article L 2212-1 du Code des communes. Ce dernier exerce seul ce pouvoir, sans contrôle du conseil municipal. Comme toutes les autres autorités détentrices d’un pouvoir de police administrative générale, le maire est chargé d’assurer la protection de l’ordre public général dont la principale composante est la trilogie classique énumérée à l’article L 131-2 du Code des communes : sécurité, tranquillité et salubrité publiques. Dans l’affaire qui nous occupe, c’est apparemment la salubrité publique qui était en cause dans l’arrêté du maire de la commune de Valence. Mais, celui-ci intervenait sur un domaine régi par une police administrative spéciale.

2 – Les polices administratives spéciales

Les polices administratives spéciales se différencient de la police administrative générale en raison de la particularité de l’objet qu’elles doivent sauvegarder. Leur champ d’action est aussi plus limité puisqu’elles ne peuvent agir qu’en vue de cet objet. Leur création répond à la nécessité de disposer d’outils juridiques adaptés à des désordres présentant de réelles spécificités, comme ce fut le cas, par exemple, à la fin du XX^e siècle avec les rave party. La spécificité de ces polices peut porter sur la catégorie d’administré visée (par exemple, la police des étrangers, ...), la catégorie d’activité (par exemple, la police de la chasse, ...), ou encore les lieux visés (par exemple, la police des gares et des aéroports, ...). Ces pouvoirs de police administrative spéciale peuvent être détenus aussi bien par des autorités vierges de tout pouvoir de police, mais aussi par des autorités qui sont déjà

titulaires d'un tel pouvoir mais sur une autre base. Par exemple, un maire est, à la fois, dans sa commune autorité de police administrative générale et autorité de police administrative spéciale des spectacles. En l'espèce, est en cause la police administrative spéciale des OGM. La question posée est donc de déterminer comment le juge apprécie la validité des concours entre police générale et polices spéciales.

B – L’appréciation de la validité des concours ou les nuances de la jurisprudence

L’état du droit tel qu’il résulte de la jurisprudence du Conseil d’Etat est plutôt nuancé : il va de l’exclusivité de l’intervention des polices spéciales à l’admission d’un concours entre les deux types de polices (1). De là, il est, alors, possible de distinguer les critères qui permettent au juge administratif d’apprécier la validité des concours de polices (2).

1 – Les solutions jurisprudentielles : de l’exclusivité de la police spéciale à l’intervention concurrente

Le panorama jurisprudentiel ne saurait être perçu comme un bloc monolithique. En effet, les solutions jurisprudentielles vont de l’interdiction du concours entre police spéciale et police générale à l’admission, sous condition, des interventions concurrentes des deux polices ; entre les deux, il y a place pour une multitude de degré d’appréciation. Ce qu’il faut aussi préciser est que, contrairement à ce que l’on pourrait penser, l’admission de la validité des concours entre une police générale et une police spéciale est plutôt rare. En effet, beaucoup de solutions jurisprudentielles attestent de l’exclusivité de l’intervention de la police spéciale, autrement dit de l’impossibilité pour une autorité de police générale d’intervenir dans un domaine relevant d’une police spéciale. Il en est ainsi en matière de police des chemins de fer ou encore de police de la circulation aérienne : dans ces domaines, l’exclusivité de l’intervention de la police spéciale concerne le cœur de l’activité, mais aussi ses contours. Il n’en va pas de même s’agissant, par exemple, de la police des édifices menaçant ruine ou le champ de cette dernière est conçu de façon stricte. En d’autres termes, et c’est là le second niveau d’appréciation de la validité des concours de polices, l’exclusivité de la police spéciale ne concerne que le cœur de l’activité ; pour ce qui concerne les contours du domaine visé, le concours de polices est admis. Ainsi, la police des édifices menaçant ruine s’efface au bénéfice de la police administrative générale lorsque le danger provient d’une cause naturelle. Le juge peut aussi se placer à un troisième degré d’interprétation en vertu duquel il admet l’intervention de la police générale en cas de péril imminent. Quant à la solution qui se situe à l’autre bout de l’échelle d’interprétation du juge administratif, elle concerne l’intervention du maire en matière de moralité publique : ainsi, l’intervention de la police spéciale du cinéma détenue par le ministre chargé de l’information n’exclue pas l’intervention du maire en tant qu’autorité de police générale. Mais, l’autorité locale ne peut qu’aggraver la mesure prise par la police spéciale et il faut que cette aggravation soit justifiée par des circonstances locales. Il faut, cependant, noter que les applications de cette jurisprudence sont plus que rares. Pour mettre en œuvre cette échelle d’interprétation, plusieurs critères peuvent être dégagés.

2 - Les critères jurisprudentiels du choix

Ce qu’il importe de comprendre est que, lorsque le juge administratif doit apprécier la validité d’un concours entre une police spéciale et une police générale, il se base principalement sur le texte instituant la police spéciale. La ligne directrice de son interprétation peut se résumer en disant que plus la police apparaît spécialisée, plus elle apparaît étroitement adaptée à l’activité en cause, moins le concours sera admis. Pour apprécier la possibilité des concours, le juge a, alors, recours à trois critères. Le premier concerne le degré d’emprise de la police spéciale sur l’activité en cause ; en d’autres termes, il s’agit de déterminer si les textes ont entendu conférer à la police spéciale une sorte de quasi monopole. Autre critère, le juge retient l’horizon d’intervention : ainsi, s’agit-il d’une police exercée au niveau national ou local ? Le dernier critère concerne la mise en œuvre de la police spéciale : ainsi, l’intervention de la police générale ne sera pas admise si la réglementation à élaborer suppose des appréciations d’ordre technique ou nécessite une expertise particulière. La ligne directrice de l’interprétation du juge administratif étant ainsi précisée, il est maintenant possible de l’appliquer à la police administrative spéciale des OGM.

II – La police des OGM : une police administrative spéciale exclusive

Le Conseil d'Etat estime que l'intervention de la police administrative spéciale des OGM exclue par principe l'intervention du maire, autorité de police administrative générale dans sa commune (A). Au surplus, l'invocation du principe de précaution ne saurait permettre au maire d'intervenir en dehors de ses domaines d'attributions (B).

A – Un choix clair : l'interdiction du concours de polices

Avec l'arrêt Commune de Valence, le Conseil d'Etat pose l'exclusivité de la police administrative spéciale des OGM (2). Cette solution avait été précédée en 2011 par un choix identique à propos de la police des ondes (1). Avec ces deux décisions, la Haute juridiction fait un choix clair : celui de la centralisation des polices administratives environnementales.

1 – L'exemple de la police administrative spéciale des ondes

Un maire avait interdit l'installation des antennes de téléphonie mobile dans un rayon de 100 mètres autour des crèches, des établissements scolaires ou recevant un public mineur et des résidences de personnes âgées. Le Conseil d'Etat censura cette intervention au motif de l'exclusivité de la police des ondes (CE, ass., 26/10/2011, Commune de Saint-Denis). Comprendre, alors, cette position suppose d'abord de déterminer les caractéristiques de cette police, pour ensuite analyser les fondements de cette position.

La police des ondes a été instituée par le Code des postes et des communications électroniques, profondément remanié dans les années 2000. Cette police concerne l'utilisation des fréquences radioélectriques et l'implantation des stations radioélectriques. Elle est confiée à trois autorités : le ministre chargé des communications électroniques, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et l'Agence nationale des fréquences (ANF). S'agissant des antennes relais de téléphonie mobile, c'est l'ANF qui est chargée de délivrer au cas par cas les autorisations d'implantation des antennes. Pour délivrer ces autorisations, l'ANF doit prendre en compte deux préoccupations, à savoir celle d'assurer la meilleure utilisation des sites disponibles et celle de veiller au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques. Autrement dit, il s'agit de veiller au bon fonctionnement de l'activité en cause et d'assurer la protection de la santé publique. Pour le Conseil d'Etat, ces textes ont ainsi institué une police administrative spéciale. Pourquoi alors n'admet-il pas le concours entre cette dernière et la police administrative générale ?

Si l'on reprend un à un les trois critères vus plus haut, l'on s'aperçoit que tout va dans le sens de l'exclusivité de l'intervention de cette police spéciale. Ainsi, s'agissant de l'emprise de la police des ondes sur l'activité en cause, l'on note que cette dernière est appréhendée dans son intégralité par la procédure d'autorisation préalable et de contrôle a posteriori du respect des normes de santé publique. Par ailleurs, s'agissant toujours de ce premier critère, la police des ondes concerne toute forme de stations radioélectriques et pas seulement les antennes relais : en d'autres termes, la question des antennes relais se situe au cœur du champ d'intervention de cette police et non au niveau de ses contours. S'agissant du second critère, cette police s'exerce au niveau national : en

effet, la prise des décisions obéit aux mêmes critères sur l'ensemble du territoire, même si dans leur application il faut tenir compte de considérations locales dans le choix géographique des implantations. Il est, alors, possible de déduire de cela que cette appréciation est mieux à même d'être mise en œuvre par une autorité nationale que par une multitude d'autorités locales. Enfin, la prise de décision en matière de polices des ondes suppose de procéder à des appréciations techniques complexes, ce qui suppose une capacité d'expertise importante. Or, l'ANF dispose de moyens de cette nature que les communes ne possèdent pas. Au final, le Conseil d'Etat conclut que l'intervention de cette police spéciale confiée à l'Etat exclut l'intervention de la police municipale pour réglementer a priori l'implantation des antennes relais. C'est la même position qu'adopte la Haute juridiction à propos de la police des OGM.

2 – L'exclusivité de la police des OGM

Pour comprendre cette position, il faut, au préalable, tenter de cerner les règles qui régissent cette police administrative spéciale. Ainsi, celle-ci a été instituée par le Code de l'environnement, et résulte largement de la transposition de directives communautaires. Concrètement, ce code soumet à autorisation préalable toute dissémination volontaire d'OGM à toute autre fin que la mise sur le marché, telle que, par exemple, la culture en plein champ d'espèces transgéniques. Cette autorisation est délivrée par le ministre de l'agriculture, avec l'accord du ministre de l'environnement, et après avis du Haut conseil des biotechnologies qui examine les risques que peut présenter la dissémination pour l'environnement et la santé publique. Par ailleurs, même après la délivrance de l'autorisation, le ministre de l'agriculture peut, sur la base de nouveaux éléments d'information soumis à l'avis du conseil précité, suspendre ou retirer ladite autorisation.

Pour le Conseil d'Etat, ces textes ont ainsi institué une police administrative spéciale en matière d'OGM dont l'intervention est exclusive. Si l'on reprend un à un les trois critères vus plus haut, l'on s'aperçoit que tout va dans le sens de cette exclusivité. Ainsi, s'agissant de l'emprise de la police des OGM sur l'activité en cause, l'on note que les textes ont entendu conférer à la police spéciale une sorte de quasi monopole pour gérer l'autorisation de dissémination des OGM tant en amont qu'en aval. Par ailleurs, et c'est là le second critère, cette police s'exerce au niveau national et est largement tributaire de règles émanant de l'Union européenne. Enfin, la police des OGM suppose des appréciations d'ordre technique et nécessite une expertise particulière, que les autorités locales ne peuvent valablement pas faire. Il s'agit, alors, pour le Conseil d'Etat de garantir la cohérence au niveau national des décisions prises dans un domaine marqué par l'incertitude des connaissances scientifiques. Il serait, en effet, dangereux qu'un maire puisse arbitrer entre des appréciations scientifiques divergentes. Précisons, enfin, si besoin était, que cette jurisprudence ne concerne que les arrêtés municipaux réglementaires, et non les mesures individuelles, le Conseil d'Etat étant muet sur ce dernier point.

Dès lors, le Conseil d'Etat conclut à l'exclusivité de la police des OGM, ce qui le conduit à écarter l'application des hypothèses ou un concours entre une police spéciale et une police générale est possible. En effet, contrairement aux juges d'appel, il n'admet pas la possibilité pour un maire de réglementer la dissémination des OGM en cas de péril imminent, même s'il ne prend pas position sur la possibilité pour celui-ci de prendre des mesures individuelles, cette fois-ci, en cas d'existence d'un tel péril. De même, le juge ne reprend pas la notion de circonstances locales pour admettre de tels concours. Cette position s'explique probablement par le fait que le ministre de l'agriculture doit prendre en compte les spécificités locales, telles que la présence d'exploitations d'agriculture biologique. Dès lors, les circonstances locales étant prises en compte par l'autorité centrale, elles ne peuvent justifier une intervention au niveau local. Cette position de principe est même maintenue malgré l'invocation du principe de précaution.

B – Un choix confirmé malgré l’invocation du principe de précaution

Il importe, au préalable, de relever quelques considérations sur le principe de précaution (1), puis de voir en quoi celui-ci ne saurait modifier les compétences respectives des autorités publiques (2).

1 – Considérations sur le principe de précaution

Le principe de précaution est fréquemment invoqué par les maires dans toutes les affaires relatives aux antennes de téléphonie mobile ou aux OGM. Ce principe a d’abord fait l’objet de diverses consécutions législatives. Mais, c’est en 2005, avec l’intégration de la Charte de l’environnement dans le bloc de constitutionnalité qu’il acquiert une valeur constitutionnelle. En effet, l’article 5 de cette Charte prévoit que « 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 ». On l’aura noté, ce principe ne saurait avoir pour effet de modifier les compétences respectives des autorités publiques.

2 – Un principe qui ne peut modifier les compétences respectives des autorités publiques

Pour le maire de Valence, le principe de précaution justifiait son intervention dans le domaine réservé à la police administrative spéciale des OGM. Mais, le Conseil d’Etat considère que le principe de précaution ne saurait avoir pour objet ou pour effet de permettre au maire d’excéder son champ de compétence et d’intervenir hors de ses domaines d’attributions, reprenant ainsi la position adoptée dans l’arrêt Commune de Saint-Denis. Cette solution est conforme à la lettre comme à l’esprit de l’article 5 de la Charte de l’environnement, mais aussi à la jurisprudence du Conseil constitutionnel : en effet, celui-ci avait jugé que ledit article s’impose aux pouvoirs publics dans leur domaine de compétence respectif. Dès lors, seul le ministre de l’agriculture, titulaire de la police spéciale des OGM, peut invoquer le principe de précaution pour réglementer cette matière. Au final, l’invocation de ce principe ne change pas la solution adoptée par le Conseil d’Etat : le maire ne peut intervenir pour réglementer les OGM au titre de ses pouvoirs de police administrative générale en se fondant sur le principe de précaution.

CE, 24/09/2012, Commune de Valence

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 3 septembre et 6 décembre 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la commune de Valence, représentée par son maire ; la commune demande au Conseil d'Etat :
 1°) d'annuler l'arrêt n° 09LY01065 du 30 juin 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté son appel dirigé contre le jugement n° 0900115 du 17 mars 2009 par lequel le tribunal administratif de Grenoble a annulé l'arrêté municipal du 28 août 2008 interdisant pour une durée de trois ans la culture de plantes génétiquement modifiées en plein champ dans certaines zones du plan d'occupation des sols de la commune ;
 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

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 la régularité de l'arrêt attaqué :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 222-26 du code de justice administrative : " La chambre siège en formation de jugement sous la présidence de son président ou, en cas d'absence ou d'empêchement, d'un magistrat désigné à cet effet par le président de la cour et ayant au moins le grade de président. (...) " ; qu'aucune disposition n'imposait que l'arrêt attaqué, qui mentionne l'identité du magistrat sous la présidence duquel il a été rendu, précise que celui-ci avait été régulièrement désigné par le président de la cour pour siéger en cette qualité en cas d'absence ou empêchement du président de la 5e chambre ; que la mention figurant sur l'arrêt suffit à établir, en l'absence de tout commencement de preuve contraire, que le président de la chambre était absent ou empêché et que le magistrat mentionné avait été désigné pour le remplacer, conformément aux dispositions précitées ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que la formation de jugement aurait été irrégulièrement composée doit être écarté ;

Sur la recevabilité du déféré préfectoral :

3. Considérant que la commune soutient pour la première fois devant le Conseil d'Etat que l'auteur du recours gracieux ayant précédé le déféré présenté au tribunal administratif de Grenoble l'a signé en qualité de préfet de la Drôme le 15 octobre 2008, alors qu'il avait été nommé préfet du Haut-Rhin par un décret du 9 octobre 2008 ; qu'elle en déduit que ce recours gracieux n'a pu interrompre le délai de recours contentieux et que ce délai était expiré lors de la saisine du tribunal administratif ; que, toutefois, il ne ressortait pas des pièces du dossier soumis à la cour administrative d'appel que le recours gracieux eût émané d'une autorité incompétente, alors d'ailleurs que le décret de nomination invoqué ne devait prendre effet qu'à la date de l'installation de l'intéressé dans ses nouvelles fonctions ; qu'ainsi la commune n'est pas fondée à soutenir que la cour aurait dû relever

d'office la tardiveté de la demande de première instance ;

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

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 ;

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'Etat, 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'arrêté attaqué, dont il justifie sur ce point le dispositif ;

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 œuvre 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 ;

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 ;

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi de la commune de Valence est rejeté.