



Paris, le 5 août 2016

Décisions n° 2016-735 et 2016-737 DC du 4 août 2016

*Loi organique relative à la nomination à la présidence du conseil
d'administration de l'Agence française pour la biodiversité
Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*

DIRECTION

DE LA

SÉANCE

*Division de la
séance
et du droit
parlementaire*

Saisi en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution par 81 sénateurs et par 83 députés de la **loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**, le Conseil constitutionnel a validé la procédure d'adoption de la loi déferée et déclaré **contraires à la Constitution** certaines dispositions du 1° de l'article 11 (exemptant les associations « loi 1901 » de diverses règles relatives aux cessions à titre onéreux de semences et matériels de reproduction de végétaux), pour méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

Écartant les autres griefs dont il était saisi, il a déclaré **conformes** à la Constitution le dernier alinéa de l'article 2 (principe de « non-régression »), le surplus du 1° de l'article 11 (cessions à titre gratuit de semences et matériels de reproduction de végétaux), le II de l'article 95 (redevance sur l'exploitation de gisements en mer situés sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive) et le I de l'article 125 (interdiction de l'usage des néonicotinoïdes).

Après s'en être **saisi d'office**, il a également censuré, pour avoir été introduits selon une procédure **contraire à la Constitution** :

- les articles 76 à 79 (protection des chemins ruraux) et l'article 138 (régime d'incompatibilité pour les gardes particuliers assermentés), comme **cavaliers législatifs** ;

- l'article 24 (rattachement de l'établissement pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du marais poitevin à l'agence française pour la biodiversité) et le II de l'article 29 (rapport au Parlement sur l'opportunité de compléter les redevances dont bénéficient les agences de l'eau), pour méconnaissance de la règle dite de l'« **entonnoir** ».

Saisi en outre par le Premier ministre, en application des articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la **loi organique relative à la nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité**, le Conseil constitutionnel l'a déclaré **conforme à la Constitution**.



I. – Sur la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (décision n° 2016-737 DC)

A) Sur la procédure : confirmation de la jurisprudence relative aux règles de recevabilité des amendements déposés en lecture définitive devant l'Assemblée nationale

Le Conseil constitutionnel a écarté le grief de procédure des députés qui soutenaient que les exigences constitutionnelles relatives au droit d'amendement avaient été méconnues lors de la lecture définitive devant l'Assemblée nationale en raison de l'irrecevabilité opposée à deux de leurs amendements.

Cette contestation portant sur les conditions d'exercice du « dernier mot » par l'Assemblée nationale lors de la lecture définitive¹, le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé que le droit d'amendement est « *soumis à des limitations particulières (...) lorsque le Gouvernement invite l'Assemblée nationale, sur le fondement du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution, à statuer définitivement* » et que « *dans l'hypothèse où l'Assemblée est appelée à se prononcer sur le dernier texte voté par elle, ne peuvent être adoptés que des amendements votés par le Sénat lors de sa dernière lecture du texte en discussion* ».

En l'espèce, il a relevé que les deux amendements déclarés irrecevables en lecture définitive à l'Assemblée nationale reprenaient, certes, des modifications à l'article 2 du projet de loi adoptées en commission au Sénat lors de la nouvelle lecture, mais que, cependant, l'article 2 du projet de loi avait ensuite été rejeté par le Sénat en séance publique. Dès lors, « *les modifications introduites en commission ne pouvaient être considérées comme adoptées par le Sénat* ».

En conséquence, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'avait pas été porté atteinte au droit d'amendement en lecture définitive tel qu'il est consacré par le dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution².

¹ *Aux termes de l'article 45, alinéa 4, de la Constitution : « si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté [dans les mêmes termes par les deux assemblées], le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas [dit de "lecture définitive"], l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat ».*

² *En tout état de cause, les requérants ne justifiaient pas avoir respecté la règle procédurale du « préalable parlementaire » aux termes de laquelle, comme le rappelle le commentaire aux Cahiers, le Conseil constitutionnel « ne peut être saisi de la conformité de la procédure quant à l'exercice du droit d'amendement au regard des dispositions de la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution que si la question de la recevabilité de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant l'assemblée parlementaire concernée » (décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015, Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral).*



Le commentaire aux *Cahiers* résume ainsi l'état de la jurisprudence sur la notion d'« amendements adoptés par le Sénat » (seuls recevables devant l'Assemblée nationale en lecture définitive) :

« Pour être recevables, les amendements déposés en lecture définitive à l'Assemblée nationale [doivent] :

« – soit correspondre à des amendements adoptés en commission lors de la nouvelle lecture au Sénat, puis confirmés en séance publique (par l'adoption de l'article ainsi modifié et a fortiori du texte dans son ensemble) ;

« – soit correspondre à des amendements adoptés en séance publique lors de la nouvelle lecture au Sénat (adoption de l'article ainsi modifié et du texte dans son ensemble) ;

« – soit correspondre à une combinaison d'amendements adoptés en commission et d'amendements adoptés en séance publique dans les conditions décrites ci-dessus. »

B) Au fond : censure partielle d'un article et rejet des griefs dirigés contre les autres dispositions soumises au Conseil constitutionnel

– Le dernier alinéa de l'article 2 intègre à l'article L. 110-1 du code de l'environnement un principe de « non-régression » selon lequel « la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ».

Le Conseil constitutionnel jugé a cette disposition **conforme à la Constitution**, écartant successivement les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 2 de la Déclaration de 1789 et des articles 3, 39 et 44 de la Constitution, ceux tirés de l'absence de portée normative de ce principe (précisant que « ce principe [de non-régression] s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire »), ceux fondés sur la méconnaissance du principe de clarté et d'intelligibilité de la loi et du principe de précaution (estimant que « les dispositions contestées [...] ne font pas obstacle à ce que le législateur modifie ou abroge des mesures adoptées provisoirement en application de l'article 5 de la Charte de l'environnement pour mettre en œuvre le principe de précaution »).

– Afin de favoriser la biodiversité en encourageant l'échange de semences pratiqué entre non-professionnels et ainsi la circulation des espèces et des variétés végétales, le 1° de l'article 11, qui modifie l'article L. 661-8 du code rural et de la pêche maritime, exempte la cession, la fourniture ou le transfert de semences ou matériels de reproduction de végétaux du respect de diverses



normes fixées par le pouvoir réglementaire³ lorsque certaines conditions cumulatives sont réunies, et en particulier si l'opération est réalisée à titre gratuit ou bien si elle est réalisée à titre onéreux mais par une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901.

Ecartant le grief tiré du défaut de clarté et d'intelligibilité de la loi, le Conseil constitutionnel a, en revanche, fait partiellement droit aux arguments des requérants qui critiquaient également la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

Le Conseil constitutionnel a d'abord réitéré son considérant traditionnel en matière d'égalité devant la loi, garantie par l'article 6 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* ».

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a relevé que si la différence de traitement entre les associations et les autres personnes morales était certes bien motivée par un objectif d'intérêt général (la préservation de la biodiversité en favorisant la circulation des semences auprès des utilisateurs finaux non professionnels ne visant pas une exploitation commerciale), la distinction opérée reposant sur la seule forme juridique des personnes morales qui se livrent à des échanges à titre onéreux était, elle, sans rapport avec l'objet de la loi, dès lors que « *les associations ne sont pas placées, au regard de cet objectif, dans une situation différente de celles d'autres personnes morales ou physiques susceptibles, par la vente ou l'échange de ces mêmes semences ou matériels de reproduction, à titre commercial ou non, de favoriser également cette circulation des variétés végétales auprès des mêmes utilisateurs* ».

Il a dès lors jugé **contraires à la Constitution** les dispositions du 1^o de l'article 2 instituant une exception en faveur des cessions à titre onéreux effectuées par les seules associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901.

Pour le surplus, le Conseil constitutionnel a déclaré **conformes à la Constitution** les autres dispositions déferées du 1^o de l'article 2 exemptant les cessions réalisées à titre gratuit de l'application de ces diverses normes réglementaires.

– Le Conseil constitutionnel a également jugé **conforme à la Constitution** le II de l'article 95 (nouvel article L. 132-15-1 du code minier), qui institue une redevance annuelle d'exploitation des gisements en mer situés sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive, majorée lorsque le gisement est situé dans une aire marine protégée et affectée à l'agence française pour la biodiversité, estimant que n'étaient méconnus :

³ Normes relatives à leur commercialisation (ainsi qu'à leur sélection, leur production, leur protection, leur traitement, leur circulation, leur distribution et leur entreposage lorsque ceux-ci interviennent en vue d'une telle commercialisation) à l'exclusion des règles sanitaires relatives à la sélection et à la production qui doivent toujours être respectées.



- ni le principe d'égalité devant les charges publiques (le prélèvement institué étant la contrepartie d'un droit d'exploitation et présentant le caractère d'une redevance, il n'entre pas dans la catégorie des « impositions de toutes natures » ; or, comme le rappelle le commentaire aux *Cahiers* : « pour apprécier le caractère confiscatoire d'une imposition, [le Conseil constitutionnel] additionne uniquement l'ensemble des impositions pesant sur le même revenu, à l'exclusion d'autres prélèvements n'ayant pas la nature d'impositions de toutes natures ») ;
- ni le principe d'égalité (la majoration de la redevance lorsque le gisement est situé dans une aire marine protégée conduit, certes, à une différence de traitement entre des concessionnaires placés dans la même situation pour l'exploitation de gisements en mer, mais le législateur poursuit un objectif d'intérêt général de limitation des activités ayant un impact environnemental dans ces zones et il a ainsi institué une différence de traitement en rapport avec l'objet de la loi) ;
- ni, enfin, le droit de propriété.

– Le I de l'article 125 (article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime) interdit, à compter du 1^{er} septembre 2018, l'usage des produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits (il ménage la possibilité de dérogations à cette interdiction, sous certaines conditions, jusqu'au 1^{er} juillet 2020).

Les députés requérants soutenaient que ces dispositions méconnaissent manifestement certaines normes européennes relatives à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Relevant que les dispositions contestées n'avaient pas pour objet de transposer une directive de l'Union européenne, le Conseil constitutionnel a d'emblée écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 88-1 de la Constitution et de l'exigence constitutionnelle qui en découle de transposition en droit interne des directives de l'Union européenne.

Concernant l'atteinte alléguée à la liberté d'entreprendre, le législateur poursuivant ici non seulement un « *objectif d'intérêt général de protection de l'environnement* » mais aussi un « *objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique* », il revenait au Conseil constitutionnel, en application d'une jurisprudence classique, de limiter son contrôle à la seule recherche d'une « disproportion manifeste » (contrôle restreint).

Relevant le caractère en l'espèce limité des atteintes portées par ces dispositions à la liberté d'entreprendre (le législateur a interdit l'usage mais non la fabrication ni l'exportation des produits contenant des néonicotinoïdes et il a, en outre, aménagé des possibilités de dérogation à cette interdiction jusqu'au 1^{er} juillet 2020), le Conseil constitutionnel les a déclarées **conformes à la Constitution**.



C) Censure, d'office, de cavaliers et en application de la jurisprudence dite de l'« entonnoir »

Après s'en être **saisi d'office**, le Conseil constitutionnel a censuré, pour avoir été adoptés selon une procédure **contraire à la Constitution** :

- comme **cavaliers** législatifs, les articles 76 à 79 (protection des chemins ruraux) introduits par le Sénat⁴, et l'article 138 (régime d'incompatibilité pour les gardes particuliers assermentés) introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, qui ne présentaient pas de lien, même indirect, avec les dispositions figurant dans le projet de loi déposé ;

- et, comme contraires à la règle dite de « **l'entonnoir** », l'article 24 (rattachement de l'établissement pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du marais poitevin à l'agence française pour la biodiversité) et le II de l'article 29 (rapport au Parlement sur l'opportunité de compléter les redevances dont bénéficient des agences de l'eau), constatant que ces dispositions introduites en deuxième lecture par l'Assemblée nationale n'étaient, au stade de la procédure où elles avaient été adoptées, ni « *en relation directe avec une disposition restant en discussion* », ni « *destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle* ».

II. – Sur la loi organique relative à la nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité (décision n° 2016-735 DC)

Le Conseil constitutionnel a déclaré **conforme à la Constitution** la **loi organique relative à la nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité** dont il était saisi par le Premier ministre, en application des articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution :

- s'assurant, d'une part, qu'« *eu égard à son importance pour la vie économique et sociale de la Nation* », la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité entrainait bien dans le champ d'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ;

- et jugeant, d'autre part, que les autres dispositions introduites en première lecture visant à « neutraliser » le genre de l'ensemble des emplois et fonctions auxquels s'applique cette procédure de nomination étaient conformes à la Constitution et ne constituaient pas des « cavaliers »⁵.

⁴ Ces dispositions, introduites en première lecture en séance au Sénat, reprenaient une proposition de loi d'origine sénatoriale adoptée à l'unanimité en mars 2015, avec un avis favorable du Gouvernement, mais dont la navette ne s'était pas poursuivie faute pour ce texte d'avoir été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

⁵ Ce faisant, comme le souligne le commentaire aux Cahiers, le Conseil constitutionnel a fait application de sa récente jurisprudence relative aux « cavaliers » au sein des textes organiques et « implicitement jugé que ces dispositions, introduites en première lecture à l'Assemblée nationale par voie d'amendement, avaient un lien avec les dispositions initiales de la proposition de loi organique, [ayant toutes] été prises sur le même fondement constitutionnel (l'article 13 de la Constitution) ».