

## Commentaire

### Décisions n<sup>os</sup> 2016-735 DC 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*

Le projet de loi relatif à la biodiversité a été délibéré en Conseil des ministres le 26 mars 2014. Il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 mars 2015 puis par le Sénat le 26 janvier 2016, puis en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 17 mars 2016 et par le Sénat le 12 mai 2016. Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP), il a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 23 juin 2016 puis par le Sénat le 11 juillet 2016. Le projet de loi a été adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 20 juillet 2016.

La loi adoptée a été déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs. Les députés et les sénateurs critiquaient certaines dispositions de son article 2. Les députés contestaient également la procédure d'adoption de ce texte, ainsi que ses articles 11, 95 et 125.

Dans sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions du dernier alinéa de l'article 2 consacrant le principe de non-régression, celles du paragraphe II de l'article 95 instituant une redevance sur l'exploitation de gisements en mer situés sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive, et celles du paragraphe I de l'article 125 interdisant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes.

Il a censuré, au 1<sup>o</sup> de l'article 11, relatif aux cessions et échanges de semences et matériels de reproduction de végétaux, l'exception instituée en faveur des cessions à titre onéreux effectuées par des associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 comme contraire au principe d'égalité devant la loi, mais déclaré conforme à la Constitution le reste des dispositions, relatives aux cessions à titre gratuit.

Le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, relevé d'office les dispositions de l'article 24, du paragraphe II de l'article 29, des articles 76, 77, 78 et 79 ainsi

## Commentaire

que de l'article 138, introduites selon une procédure contraire à la Constitution, qu'il a censurées à ce titre.

Une proposition de loi organique avait, par ailleurs, été déposée le 23 juin 2014 pour permettre d'appliquer la procédure prévue par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution à la nomination du président de l'agence française pour la biodiversité, créée par l'un des articles du projet de loi relatif à la biodiversité.

Après une adoption en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 mars 2015 et par le Sénat le 26 janvier 2016, la proposition de loi organique a été adoptée en termes conformes par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, le 20 juillet 2016. La loi organique a été soumise à l'examen du Conseil constitutionnel en application des articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution.

Dans sa décision n° 2016-735 DC du 4 août 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré cette loi organique conforme la Constitution.

### **I. – La conformité à la Constitution de la procédure d'adoption de la loi ordinaire**

Les députés requérants font valoir que les conditions dans lesquelles s'est déroulée la lecture définitive du projet de loi à l'Assemblée nationale ont méconnu les exigences des articles 42, 44 et 45 de la Constitution, dès lors que des amendements déposés sur l'article 2 du projet de loi ont été déclarés irrecevables alors qu'ils correspondaient à des amendements adoptés par le Sénat en nouvelle lecture.

#### **1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel**

Le dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution dispose : « *Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, 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, 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* ».

Le Conseil constitutionnel a été conduit à clarifier l'interprétation de ces dispositions dans sa décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015.

## Commentaire

Après avoir rappelé que *« si le droit d'amendement peut s'exercer à chaque stade de la procédure, il est soumis à des limitations particulières quand est mis en discussion le texte élaboré par la commission mixte paritaire ou lorsque le Gouvernement invite l'Assemblée nationale, sur le fondement du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution, à statuer définitivement ; 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 la dernière lecture par lui du texte en discussion »*, le Conseil constitutionnel a jugé que *« les exigences constitutionnelles relatives à la recevabilité des amendements sont applicables aux amendements déposés en lecture définitive à l'Assemblée nationale »*, avant de considérer que *« chacune des modifications apportées lors de l'examen en nouvelle lecture d'un texte adopté par le Sénat peut être reprise par amendement devant l'Assemblée nationale lorsqu'elle statue définitivement ; qu'il en va ainsi soit que ces modifications apportées par le Sénat en nouvelle lecture aient pour origine des amendements adoptés par la commission qui n'ont pas été supprimés en séance publique, soit que ces modifications apportées par le Sénat en nouvelle lecture proviennent d'amendements adoptés en séance publique, soit que ces modifications résultent de la combinaison d'amendements adoptés par la commission puis modifiés par des amendements adoptés en séance publique »*<sup>1</sup>.

Dans cette même décision, le Conseil avait jugé qu'en l'absence de préalable parlementaire il ne pouvait tirer des conséquences d'une éventuelle atteinte au droit d'amendement en lecture définitive à l'Assemblée nationale. Les questions de recevabilité d'amendements au regard des exigences de la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution doivent avoir pu être pleinement débattues devant l'assemblée du Parlement devant laquelle ces amendements ont été déposés pour qu'un grief tiré de la méconnaissance de ces dispositions de la Constitution puisse prospérer à l'occasion du contrôle de la conformité de la loi en application de l'article 61 de la Constitution : *« 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 »*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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*, cons. 11 et 13.

<sup>2</sup> *Ibidem*, cons. 15.

### 2. – L’application à l’espèce

Les députés requérants faisaient valoir que des amendements n<sup>os</sup> 5 et 6 déposés par des députés du groupe Les Républicains en lecture définitive à l’Assemblée nationale, avaient été jugés irrecevables alors qu’ils auraient respecté les conditions de recevabilité en lecture définitive.

Ces amendements, qui reprenaient le texte d’amendements adoptés en commission lors de la nouvelle lecture au Sénat, portaient sur l’article 2 du projet de loi. Or, lors de l’examen en séance publique, cet article 2 a été rejeté par le Sénat, à l’issue d’un scrutin public. Ainsi, le texte adopté par le Sénat en nouvelle lecture ne comportait pas d’article 2.

Dès lors, le grief procédural des députés requérants a été rapidement écarté par le Conseil constitutionnel. Pour être recevables, les amendements déposés en lecture définitive à l’Assemblée nationale auraient dû :

- 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.

Tel n’était pas le cas en l’espèce. Le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé sa jurisprudence (par. 3 et 4), a relevé : « *Deux amendements visant à reprendre des modifications à l’article 2 du projet de loi adoptées en commission, lors de la nouvelle lecture au Sénat, ont été déclarés irrecevables en lecture définitive. Or, l’article 2 du projet de loi ayant été rejeté par le Sénat en séance publique, les modifications introduites en commission ne pouvaient être considérées comme adoptées par le Sénat. Ainsi, il n’a 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 Constitution* » (paragr. 5).

## Commentaire

### II. – L'échange et la vente de semences entre professionnels et amateurs (1° de l'article 11)

La commercialisation et la production, en vue de cette commercialisation, de semences ou de matériels de multiplication des végétaux sont soumises à une réglementation spécifique, européenne et nationale. Son objet est de garantir le respect de la sécurité sanitaire ainsi que l'authenticité et la traçabilité des semences vendues ou échangées.

L'article L. 661-8 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) confie la définition de cette réglementation au pouvoir réglementaire. Il prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe, d'une part, les conditions de sélection, de production, de multiplication et de certification desdits semences et matériels, d'autre part, les conditions de leur inscription au catalogue officiel des espèces et variétés végétales et, enfin, les règles susceptibles d'assurer la traçabilité de ces produits.

Visant uniquement des opérations de commercialisation ou réalisées en vue de cette commercialisation, cette réglementation s'appliquait-elle à des échanges de semences entre jardiniers amateurs ?

La question était débattue, comme l'a rappelé, au cours des débats, Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État chargée de la biodiversité : « *La législation en vigueur sur les échanges de semences n'opère pas de distinction claire entre les semences destinées à un usage professionnel et celles qui sont utilisées par des jardiniers amateurs. Cette absence de précision laisse planer une incertitude quant à la possibilité, pour les jardiniers, d'échanger des variétés de plantes, des légumes en particulier. En effet, celles-ci ne remplissent pas forcément le critère d'homogénéité génétique requis pour inscrire des variétés commerciales au catalogue officiel* »<sup>3</sup>.

Or, l'échange de semences ainsi pratiqué entre non-professionnels favoriserait la biodiversité, en permettant une circulation des espèces et des variétés végétales. En deuxième lecture au Sénat, le Gouvernement a donc proposé, à l'article 11 de la loi déferée, de prévoir une exemption partielle d'application de la réglementation au profit de ce type d'opérations.

La difficulté provient de ce que l'échange de semences n'est pas le seul fait des jardiniers amateurs. Certaines associations y procèdent aussi, en même temps qu'elles commercialisent des semences pour se financer. En outre, il est difficile

---

<sup>3</sup> JO Sénat – Séance du 11 mai 2016, p. 7359.

## Commentaire

de caractériser l'échange comme une opération réalisée à titre gratuit : en effet, dans un échange chacun reçoit de l'autre une contrepartie de ce qu'il lui remet.

La rédaction finalement retenue par le Parlement pose trois conditions pour bénéficier de l'exemption :

- en premier lieu, les espèces végétales concernées doivent appartenir au domaine public ;
- en deuxième lieu, il doit s'agir d'une cession, d'une fourniture ou d'un transfert de semences ou de matériels de reproduction des végétaux à des utilisateurs finaux non professionnels ne visant pas eux-mêmes une exploitation commerciale ;
- en troisième lieu, l'opération doit être réalisée à titre gratuit. Si elle l'est à titre onéreux, elle ne peut alors être effectuée que par une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

L'exemption de soumission aux règles de l'article L. 661-8 du CRPM n'est par ailleurs que partielle : les règles sanitaires relatives à la sélection et à la production doivent toujours être respectées.

Les députés saisissants développaient deux griefs à l'encontre du 1<sup>o</sup> de l'article 11 de la loi déferée.

Le premier avait trait au défaut de précision et d'intelligibilité de l'exception relative aux règles sanitaires. Le Conseil constitutionnel l'a écarté sans difficulté, estimant qu'il n'était pas fondé.

En revanche, le Conseil constitutionnel a retenu le second grief, relatif à la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

Les députés saisissants faisaient en effet valoir que, s'agissant d'opérations réalisées à titre onéreux, comme la vente ou l'échange, rien ne justifiait de traiter différemment les associations des autres acteurs économiques.

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord observé que l'objet de la disposition en cause était la préservation de la biodiversité, en favorisant la circulation des espèces végétales auprès des utilisateurs finaux non professionnels ne visant pas une exploitation commerciale (paragr. 21).



## Commentaire

Or, à cet égard, les associations ne sont pas placées dans une situation différente de celle des autres acteurs économiques susceptibles de procéder aux mêmes opérations, à titre commercial ou non. Les critères retenus par le législateur pour établir cette différence de traitement entre les uns et les autres n'étaient pas pertinents :

- les associations ne sont pas les seuls fournisseurs des jardiniers amateurs en semences végétales ;
- le fait que ces derniers ne se destinent pas à une exploitation commerciale de la variété qui leur a été fournie est sans conséquence sur le caractère commercial ou non de l'exploitation qu'en fait, pour sa part, leur fournisseur ;
- enfin, en visant des cessions, des fournitures ou des transferts réalisés à titre onéreux, le législateur englobait indifféremment des opérations de vente ou d'échange, ce qui ne permettait pas, ensuite, de distinguer entre ceux qui se seraient limités aux unes ou aux autres.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a jugé la différence de traitement comme étant sans rapport avec l'objet de la loi. Il a donc déclaré contraires à la Constitution les dispositions du 1<sup>o</sup> de l'article 11 tendant à permettre aux associations d'effectuer à titre onéreux des ventes ou des échanges de semences, sans avoir à respecter les règles posées par l'article L. 661-8 du code rural et de la pêche maritime (paragr. 23).

En revanche, le Conseil a déclaré conformes à la Constitution les autres dispositions du 1<sup>o</sup> de l'article 11 (paragr. 25), relatives aux opérations réalisées à titre gratuit.

### **III. – La redevance annuelle d'exploitation des gisements en mer situés sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive (paragraphe II de l'article 95)**

Le paragraphe II de l'article 95 insère dans le code minier un article L. 132-15-1 qui institue, à la charge des titulaires de concessions autres que celles de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux, une redevance annuelle d'exploitation des gisements en mer situés sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Le 6<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 95 introduit par ailleurs un nouvel article 13 dans la loi n<sup>o</sup> 76-655 du 17 juillet 1976 qui institue une redevance annuelle pour toute activité exercée sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive, en vue de l'exploration ou de l'exploitation des ressources naturelles ou de

## Commentaire

Le premier alinéa du nouvel article L. 132-15-1 pose le principe de cette redevance et prévoit l'affectation de son produit à l'agence française pour la biodiversité. Son deuxième alinéa énumère les critères dont il est tenu compte pour le calcul de cette redevance. Il prévoit également que cette redevance est majorée « *si les activités concernées s'exercent dans le périmètre d'une aire marine protégée au sens de l'article L. 334-1 du code de l'environnement* ». Son troisième alinéa renvoie aux dispositions du code général de la propriété des personnes publiques pour la détermination des règles en matière de constatation, de prescription, de paiement et de recouvrement de la redevance. Enfin, son quatrième alinéa confie à un décret le soin de fixer les modalités de calcul, de répartition, d'affectation et d'utilisation du produit de la redevance.

Les députés requérants formulaient trois reproches à l'encontre des dispositions de l'article L. 132-15-1 du code minier : ils reprochaient à la redevance de méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques dès lors que, cumulée avec la taxe générale sur les activités polluantes, elle aboutirait à un prélèvement à caractère confiscatoire ; ils soutenaient que la majoration de la redevance, prévue par le deuxième alinéa de l'article L. 132-15-1 lorsque les activités concernées s'exercent dans le périmètre d'une aire marine protégée, institue, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, une différence de traitement injustifiée entre des activités de même nature selon le lieu de leur exercice ; enfin, selon eux, le renvoi opéré par le troisième alinéa de cet article au régime applicable à la propriété des personnes publiques méconnaît la protection constitutionnelle de la propriété publique.

En premier lieu, après avoir cité sa formulation de principe en matière d'égalité devant les charges publiques (paragr. 28) dont découle la prohibition des impositions confiscatoires, le Conseil constitutionnel a écarté comme étant inopérant le grief tiré du caractère confiscatoire de la redevance en cause en se fondant sur la nature de cette redevance : « *Le prélèvement institué par le paragraphe II de l'article 95, qui est une contrepartie au droit d'exploitation de gisements en mer situés sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive présente le caractère d'une redevance. Il n'entre ainsi pas dans la catégorie des impositions de toutes natures. Le grief tiré de ce que son cumul avec des impositions de toutes natures présenterait un caractère confiscatoire prohibé par l'article 13 de la Déclaration de 1789 est donc inopérant* » (paragr. 29).

---

L'utilisation des milieux marins, dès lors que cette activité est subordonnée à la délivrance d'une autorisation. Toutefois, cette autre redevance n'était pas contestée par les députés requérants.



## Commentaire

Ce faisant, le Conseil constitutionnel a confirmé sa jurisprudence selon laquelle, pour apprécier le caractère confiscatoire d'une imposition, il 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 (telles que les cotisations sociales)<sup>5</sup>.

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité du fait de la majoration de la redevance en cause lorsque le gisement est situé dans une aire marine protégée. Il a tout d'abord admis que les exploitants de gisements en mer sont placés dans la même situation au regard de la redevance prévue par l'article L. 132-15-1 du code minier quelle que soit la localisation du gisement : *« en prévoyant que la redevance d'exploitation est majorée lorsque les activités concernées s'exercent dans le périmètre d'une aire marine protégée, le législateur a traité différemment des concessionnaires placés dans la même situation pour l'exploitation de gisements en mer »* (paragr. 30). Il a ensuite relevé qu'*« en prévoyant un régime particulier pour les gisements situés dans les aires marines protégées, le législateur a entendu limiter les activités ayant un impact environnemental dans ces zones. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général »* (paragr. 30). Il a, enfin, considéré que la différence de traitement en résultant est en rapport avec l'objet de la loi (paragr. 30).

En dernier lieu, le Conseil constitutionnel a rapidement écarté le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété, qui protège la propriété publique comme la propriété privée : *« En dernier lieu, en renvoyant, pour les règles en matière de constatation, de prescription, de paiement et de recouvrement de la redevance, au code général de la propriété des personnes publiques, l'article L. 132-15-1 du code minier n'a porté aucune atteinte au droit de propriété »* (paragr. 31).

#### **IV. – L'interdiction de l'usage des produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits (paragraphe I de l'article 125)**

L'article 125 de la loi déferée modifie l'article L. 253-8 du CRPM en ajoutant un paragraphe II dont le premier alinéa prévoit que *« l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018 »*.

---

<sup>5</sup> Voir en ce sens, décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 21 à 24.

## Commentaire

Le deuxième alinéa de ce paragraphe II autorise toutefois des dérogations à cette interdiction qui peuvent être prises, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2020, par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé.

Un tel arrêté est pris, selon le troisième alinéa du paragraphe II, *« sur la base d'un bilan établi par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail qui compare les bénéfices et les risques liés aux usages des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes autorisés en France avec ceux liés aux usages de produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles »*.

Le texte ajoute que *« ce bilan porte sur les impacts sur l'environnement, notamment sur les pollinisateurs, sur la santé publique et sur l'activité agricole. Il est rendu public dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 1313-3 du code de la santé publique »*.

Les travaux parlementaires relatifs à cette disposition font apparaître que les auteurs des amendements à l'origine de l'article 125 souhaitaient répondre à des préoccupations liées aux effets de ces produits sur l'environnement ainsi que sur la santé publique. Mme Geneviève Gaillard, rapporteure du projet de loi à l'Assemblée nationale, expliquait ainsi : *« Je remercie M. Bapt et les auteurs des autres amendements d'avoir soulevé le problème des néonicotinoïdes, produits phytosanitaires dévastateurs pour un certain nombre d'espèces, en particulier les pollinisateurs, et qui de surcroît entraînent des risques pour la santé publique. Il est important d'enclencher un cercle vertueux afin qu'ils ne soient plus utilisés »*<sup>6</sup>.

Ainsi que le relevait le rapport de M. Jérôme Bignon, rapporteur du projet de loi au Sénat : *« Les néonicotinoïdes sont une classe d'insecticides qui agissent en perturbant le système nerveux central des insectes, en se fixant sur leurs récepteurs nicotiniques. La suractivation de ces récepteurs entraîne une paralysie mortelle. Ils sont utilisés massivement depuis les années 1990, le plus souvent en enrobage de semences pour une grande variété de productions (betteraves, pomme de terre, vigne, arboriculture, maraîchage, blé, colza). (...) Les néonicotinoïdes sont fortement suspectées de jouer un rôle crucial dans le syndrome d'effondrement des colonies d'abeilles. La mortalité des colonies est suivie en Europe dans le cadre d'un programme de surveillance mis en œuvre dans 17 États (EPILOBEE). (...) Il existe de manière générale un corpus de preuves scientifiques de plus en plus important pour démontrer que l'utilisation*

---

<sup>6</sup> Compte rendu de la première séance publique de l'Assemblée nationale du jeudi 19 mars 2015.

## Commentaire

*généralisée des néonicotinoïdes a des effets négatifs sur les organismes non-cibles, en particulier les abeilles, qui fournissent des services aux écosystèmes comme la pollinisation et le contrôle naturel des ravageurs »<sup>7</sup>.*

Pour autant, le débat parlementaire avait fait apparaître des divergences de points de vue. Par exemple, en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, M. Jean-Marie Semier relevait : « *Vous évoquez la pollinisation et les abeilles. Or l'étude qui nous a été présentée dans cette salle est extrêmement claire : elle indique que le risque pour les abeilles ne peut pas être démontré, qu'il n'y a pas de certitude sur le plan statistique. Une chose est sûre : la mortalité des abeilles est plus forte dans le nord de l'Europe, là où l'on n'utilise absolument pas les néonicotinoïdes. Par conséquent, il faut faire attention à ce qu'on dit et aux relations directes, parce qu'on s'est aperçu que les abeilles étaient notamment victimes de certains problèmes sanitaires qui n'étaient pas mis en avant »<sup>8</sup>.*

Les députés requérants soutenaient, d'une part, que ces dispositions méconnaissent manifestement les dispositions du règlement européen n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et par voie de conséquence l'article 88-1 de la Constitution. Ils faisaient valoir, d'autre part, que l'interdiction de l'utilisation des produits phytosanitaires de la famille des néonicotinoïdes porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre tant des personnes commercialisant ces produits que de celles les utilisant.

Le Conseil constitutionnel a rapidement écarté le grief tiré de la méconnaissance d'un règlement communautaire, et par voie de conséquence, de l'article 88-1 de la Constitution. Il a en effet rappelé qu'il résulte de cet article « *une exigence constitutionnelle de transposition en droit interne d'une directive de l'Union européenne* » (paragr. 35). Dans la mesure où la disposition contestée n'avait pas pour objet de transposer une directive, le Conseil constitutionnel, faisant application de sa jurisprudence<sup>9</sup>, a rejeté le grief (paragr. 36).

En ce qui concerne l'atteinte à la liberté d'entreprendre, le Conseil a d'abord recherché le motif d'intérêt général ou de valeur constitutionnelle poursuivi par le législateur en édictant l'interdiction contestée.

---

<sup>7</sup> M. Jérôme Bignon, *Rapport sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, 8 juillet 2015, n° 607, Sénat.

<sup>8</sup> Compte rendu n° 44 de la séance de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du 8 mars 2016.

<sup>9</sup> Voir notamment en ce sens la décision n° 2014-694 DC du 28 mai 2014, *Loi relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié*, cons. 3 à 5.

## Commentaire

Se fondant sur les travaux parlementaires, le Conseil a relevé que « *le législateur a entendu prévenir les risques susceptibles de résulter pour l'environnement ainsi que pour la santé publique de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes* ». Selon son mode de raisonnement habituel lorsque sont en cause des questions scientifiques faisant l'objet de controverses, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il ne lui appartient pas « *de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances, l'appréciation par le législateur des conséquences susceptibles de résulter pour l'environnement et pour la santé publique de l'utilisation de ces produits* » (paragr. 38).

Il lui revenait alors de confronter l'atteinte à la liberté d'entreprendre résultant des dispositions contestées aux objectifs poursuivis par le législateur.

Les atteintes à cette liberté étaient limitées :

– si le législateur a interdit l'usage des produits contenant des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits, il n'a en revanche interdit ni leur fabrication ni leur exportation. Ainsi, à l'inverse de ce qu'avançaient les requérants, les dispositions contrôlées ne pouvaient pas être comparées à celles qui avaient fait l'objet de la décision n° 2015-480 QPC<sup>10</sup> ;

– s'il a fixé la date d'interdiction de l'usage des produits contenant des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits au 1<sup>er</sup> septembre 2018, il a toutefois aménagé des possibilités de dérogation à cette interdiction pendant une durée de vingt-deux mois à compter de cette date.

Ces atteintes étaient par ailleurs justifiées non seulement par un objectif d'intérêt général (la protection de l'environnement) mais également par un objectif à valeur constitutionnelle (la protection de la santé publique), ce qui conduit le Conseil à limiter son contrôle à la seule recherche d'une disproportion manifeste.

Dans ces conditions, le Conseil a jugé que l'atteinte à la liberté d'entreprendre tant des personnes commercialisant ces produits et ces semences qu'à celle de leurs usagers n'était pas manifestement disproportionnée (paragr. 39).

---

<sup>10</sup> Décision n° 2015-480 QPC du 17 septembre 2015, *Association Plastics Europe (Suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du Bisphénol A)*, cons. 4 à 8.

## Commentaire

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré le paragraphe I de l'article 125 conforme à la Constitution.

### **V. – 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)**

L'article 9 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages crée une agence française pour la biodiversité, nouvel établissement public administratif regroupant plusieurs organismes préexistants. Avec l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), cette nouvelle agence est conçue pour être le deuxième grand opérateur de l'État en matière d'environnement.

Dans la version initiale du projet de loi, le président du conseil d'administration de cette agence devait être élu parmi les membres de ce conseil. Lors de l'examen du projet de loi, en juin 2014, la commission du développement durable de l'Assemblée nationale a prévu, sur proposition de son rapporteur, Mme Geneviève Gaillard, que le président du conseil d'administration de l'agence française pour la biodiversité serait désigné par le Président de la République, au sein et sur proposition du conseil d'administration. Elle a également souhaité que cette nomination soit soumise à la procédure d'audition et d'avis public des commissions parlementaires – en l'occurrence les commissions compétentes en matière d'environnement – prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Aux termes de ces dispositions, seule une loi organique peut déterminer « *les emplois ou fonctions (...) pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée* ». Le Président de la République ne peut procéder à la nomination si l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

C'est pourquoi une proposition de loi organique a été déposée en ce sens le 23 juin 2014 par M. Jean-Paul Chanteguet, président de la commission du développement durable, Mme Geneviève Gaillard et d'autres députés, à l'origine de la loi organique contrôlée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-735 DC du 4 août 2016 commentée.

## Commentaire

Le Conseil constitutionnel a déclaré cette loi organique conforme la Constitution.

D'une part, il a jugé que la fonction de président du conseil d'administration de la nouvelle agence française pour la biodiversité entraine dans le champ du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, eu égard à son importance pour « *la vie économique et sociale de la Nation* ».

D'autre part, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les autres dispositions de la loi organique, qui visent à « *neutraliser* » le genre de l'ensemble des emplois et fonctions tels qu'ils sont énumérés dans le tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010 précitée : par exemple, « *présidence* » au lieu de « *président* », « *direction* » au lieu de « *directeur* », « *gouvernorat* » au lieu de « *gouverneur* »<sup>11</sup>. Le Conseil a ainsi 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 : elles ont toutes, en effet, été prises sur le même fondement constitutionnel (l'article 13 de la Constitution). Ce cas de figure se différencie donc de la décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, dans laquelle ont été censurés deux articles jugés « *cavaliers* », au motif qu'introduits en première lecture, ils trouvaient leur fondement dans d'autres articles de la Constitution que ceux ayant servi de fondement aux dispositions du projet de loi organique initial<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Les mêmes modifications sont apportées au tableau de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution – qui désigne les commissions parlementaires compétentes pour chaque nomination – par l'article 33 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

<sup>12</sup> Décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, *Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature*, par. 101 et 102.