

Commentaire de la décision n° 2008-564 DC – 19 juin 2008

Loi relative aux organismes génétiquement modifiés

Définitivement adoptée par le Parlement le 22 mai 2008, la loi relative aux organismes génétiquement modifiés (OGM) a été déférée au Conseil constitutionnel le 26 mai par plus de soixante sénateurs et le lendemain par plus de soixante députés.

Les requérants mettaient en cause la procédure au terme de laquelle la loi a été adoptée ainsi que ses articles 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11 et 14.

Par sa décision n° 2008-564 DC le Conseil a rejeté, le 19 juin 2008, l'ensemble des griefs, sous réserve d'une déclaration d'inconstitutionnalité prononcée, à compter du 1^{er} janvier 2009, à l'encontre des neuvième et treizième alinéas de l'article 11.

I – La procédure d'adoption de la loi

La procédure occupait une place significative dans le recours des députés et des sénateurs. Les requérants contestaient notamment la façon dont l'examen du texte s'est poursuivi après le vote à son encontre, en deuxième lecture, par l'Assemblée nationale, d'une question préalable déposée, en application de l'article 91 alinéa 4 de son règlement¹, par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine. Une commission mixte paritaire (CMP) a en effet été réunie le lendemain du vote de cette motion et ses conclusions ont été approuvées par les deux assemblées peu de temps après.

On présentera, ci-après, en suivant l'ordre de la décision, les réponses apportées par le Conseil aux différents griefs de procédure formés par les requérants.

a) La méconnaissance alléguée du règlement de l'Assemblée nationale

Les requérants dénonçaient, en premier lieu, une méconnaissance de plusieurs articles du règlement de l'Assemblée nationale en précisant que ces dispositions prolongeaient, selon eux, des articles de la Constitution elle-même.

¹ En application de cet article la question préalable a pour objet de faire décider « qu'il n'y a pas lieu à délibérer » et « entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée ». Elle se distingue des deux autres motions de procédure que sont l'exception d'irrecevabilité – destinée à « faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles » – et la motion tendant au renvoi de l'ensemble du texte à la commission saisie au fond.

L'adoption d'une motion de procédure est relativement rare à l'Assemblée nationale. Depuis 1958 ont été adoptées, par les députés : deux exceptions d'irrecevabilité (1978 et 1998), cinq questions préalables (deux en 1961, une en 1972, une en 1977, plus celle du 13 mai 2008) et une quinzaine de motions de renvoi en commission (mais deux seulement dans les années 1980, une dans les années 1990 et une en 2000).

S'agissant du texte sur les OGM la question préalable a été adoptée le 13 mai 2008 par 136 voix contre 135 sur 273 votants et 271 suffrages exprimés.

Les députés invoquaient ainsi l'article 151-4 de ce règlement et notamment son second alinéa aux termes duquel : « *Pour les projets de loi portant transposition d'une directive ayant fait l'objet d'une résolution adoptée par l'Assemblée, le rapport de la commission comporte en annexe une analyse des suites qui ont été données à cette résolution* ». Ils observaient que le rapport de la commission permanente compétente – en l'occurrence la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire – ne comportait pas en annexe une analyse des suites données à une résolution du 7 novembre 2000 portant sur la directive 2001/18/CE. Ils faisaient valoir que l'article 151-4 constituait pourtant un prolongement de l'article 88-4 de la Constitution.

Les députés contestaient, par ailleurs, les conditions précipitées dans lesquelles la commission mixte paritaire a été convoquée après le vote de la question préalable. Ils observaient, en particulier, que la CMP avait dû se tenir en même temps qu'une réunion de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. Or, faisaient-ils valoir, l'article 42 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit la présence obligatoire des commissaires aux réunions des commissions.

Les sénateurs invoquaient, pour leur part, le troisième alinéa de l'article 84 du règlement de l'Assemblée nationale aux termes duquel : « *Les propositions repoussées par l'Assemblée ne peuvent être reproduites avant un délai d'un an* ». Le vote de la question préalable entraînant, en vertu du quatrième alinéa de l'article 91 de ce même règlement, le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée, la poursuite de la « navette » aurait méconnu ces dispositions dont la combinaison constituerait pourtant, selon eux, un prolongement du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution.

En vertu d'une jurisprudence constante, les règlements des assemblées parlementaires n'ont cependant pas, en eux-mêmes, valeur constitutionnelle, et la seule méconnaissance de leurs dispositions ne saurait donc avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution². Dès lors, la méconnaissance alléguée des articles 42, 84 (troisième alinéa) et 151-4 du règlement de l'Assemblée nationale ne pouvait avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution.

Le Conseil a ainsi jugé, implicitement mais nécessairement, que les articles invoqués du règlement de l'Assemblée nationale ne constituaient pas, en l'espèce, le prolongement nécessaire d'articles de la Constitution.

Cette réponse s'imposait, y compris en ce qui concerne l'article 151-4 sur lequel les députés insistaient dans leur mémoire en réplique. Le Conseil avait certes jugé, en 1994, que cette disposition mettait en œuvre l'article 88-4 de la Constitution³. Mais cette appréciation était de portée générale et ne lui conférait pas la portée que les requérants lui donnaient. L'article 151-4 ne constitue, au titre du contrôle parlementaire et de l'information des députés, qu'un prolongement « souhaitable » de l'article 88-4, lequel ne renvoie aux règlements des assemblées qu'en ce qui concerne les modalités selon lesquelles des résolutions peuvent être votées sur les actes qui leur sont soumis. L'article 84-3 était quant à lui, de surcroît, invoqué à tort par les sénateurs : comme le Conseil l'a relevé il ne concerne, en tout état de cause, que les seules propositions de loi.

² Décisions n° 2005-512 DC, 21 avril 2005, cons. 5 ; n° 99-419 DC, 9 novembre 1999, cons. 7.

³ Décision n° 94-338 du 10 mars 1994, cons. 31.

b) La poursuite de l'examen du texte et la convocation d'une CMP

Le principe même de la poursuite de l'examen du texte et de la convocation d'une commission mixte paritaire après le vote de la question préalable était contesté, en particulier par les sénateurs. Mais la réponse aux questions soulevées se trouvait dans les termes de l'article 45 de la Constitution, dont le Conseil a cité le texte dans son intégralité.

Il ressort en effet de cet article 45 que le fait qu'un projet de loi examiné par le Parlement soit rejeté par l'une ou l'autre de ses deux assemblées n'interrompt pas les procédures prévues pour parvenir à l'adoption d'un texte définitif. Le Conseil relève d'ailleurs que ce principe est rappelé par l'article 109 du règlement de l'Assemblée nationale, lequel fait donc écho, à la différence des autres de ses dispositions invoquées par les requérants, à une norme constitutionnelle. De ce point de vue, la question préalable n'emporte pas de conséquences supérieures à celles d'un vote négatif à l'issue des délibérations⁴.

Rien ne faisait donc obstacle à ce que l'examen de la loi déferée se poursuive après le vote par les députés de la question préalable et le rejet du texte qui en est résulté.

La pratique a, au demeurant, toujours été dans ce sens.

Les exemples ne sont pas rares s'agissant du rejet d'un texte du fait d'un vote négatif à l'issue des débats. La navette s'est généralement poursuivie. Tel a même été le cas dans une hypothèse, pourtant extrême, où le texte avait été rejeté par l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, en première lecture (loi n° 87-516 du 10 juillet 1987).

De la même façon, les motions de procédure qui ont pu être votées, dans le passé, notamment par le Sénat, n'ont pas fait obstacle à la poursuite de la navette. Des questions préalables dites « positives » ont aussi pu être votées dans le but de permettre l'adoption d'une loi malgré une forte obstruction de la part de l'opposition : le Conseil constitutionnel l'a admis, sans omettre de se référer, toutefois, au contexte particulier qui avait justifié ce choix de procédure (voir la décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995).

S'agissant de la loi instaurant un pacte civil de solidarité (PACS), l'adoption, par l'Assemblée nationale, le 9 octobre 1998, d'une exception d'irrecevabilité à l'encontre de la première proposition de loi déposée sur cet objet avait mis fin à la navette, et un nouveau texte avait été déposé. La situation était cependant différente en raison de l'opposition prévisible du Sénat à l'égard de la loi. Il s'agissait, en outre, d'une proposition de loi. C'est eu égard à ces circonstances particulières que la procédure avait été reprise *ab initio* ; le texte avait par ailleurs été modifié avant d'être redéposé, ce qui avait rendu inopérant un grief tiré d'une violation du troisième alinéa de l'article 84 du règlement de l'Assemblée nationale.

En l'espèce la navette pouvait se poursuivre et il était loisible au Premier ministre de transmettre au Sénat le texte rejeté par l'Assemblée nationale afin que celui-ci l'examine en

⁴ *La question préalable ne trouve d'ailleurs pas de fondement dans des dispositions de valeur constitutionnelle. L'interdiction de déposer une question préalable dans le cadre de la séance mensuelle d'initiative parlementaire n'était donc pas contraire à la Constitution, dès lors que d'autres procédures restent à la disposition des parlementaires pour s'opposer à l'ensemble du texte en discussion (décision n° 2003-470 DC, 9 avril 2003, cons. 11). De même, il était loisible à l'Assemblée nationale de réduire, pour la première lecture, de une heure trente à trente minutes, la durée de l'intervention au soutien d'une telle motion (décision n° 2006-537 DC, 22 juin 2006, cons. 5 à 7).*

troisième lecture, même si cela aurait conduit les sénateurs à débattre du même texte que celui qu'ils avaient adopté quelques semaines auparavant. Le Premier ministre a cependant choisi une autre voie en convoquant une commission mixte paritaire et le Conseil a admis que cette possibilité lui était également offerte : il a constaté, en effet, que les conditions prévues pour cela par l'article 45 de la Constitution étaient réunies.

Ainsi, l'Assemblée nationale ayant rejeté un texte qui avait été précédemment adopté par le Sénat, l'existence d'un « *désaccord entre les deux assemblées* », et donc de « *dispositions restant en discussion* », ne pouvait être contestée.

En outre, contrairement à l'affirmation des sénateurs, deux lectures ont bien eu lieu devant chaque assemblée, y compris l'Assemblée nationale où a été débattue et adoptée la question préalable. Le vote de cette question préalable ne peut être analysé comme ayant fait obstacle à la « lecture » du texte par l'Assemblée.

Au demeurant, comme l'a observé le Conseil dans sa décision, l'urgence ayant été déclarée, l'existence d'une deuxième lecture à l'Assemblée nationale ne constituait pas un préalable pour la convocation d'une CMP : celle-ci pouvait se réunir à un stade antérieur de la navette, dès la fin de la première lecture ou après le second examen du texte par le Sénat⁵.

c) Le droit d'amendement

Les deux recours dénonçaient enfin une atteinte à l'exercice du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution. Les députés, en particulier, mettaient en cause, sur ce fondement, le déroulement de la CMP en faisant valoir que, si le vote de la question préalable avait pour effet de remettre en discussion l'ensemble de la loi, il ne pouvait être procédé, en commission mixte, sans examen préalable de leurs amendements, à un vote global sur les articles précédemment adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées, d'une part, puis sur l'article 1^{er} du projet de loi, d'autre part.

Avant d'examiner le détail de ces griefs le Conseil constitutionnel a rappelé les termes de sa jurisprudence sur le droit d'amendement qui, à la suite de plusieurs décisions rendues entre 1998⁶ et 2006⁷, est désormais bien stabilisée :

— *Au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées, le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement.*

Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie.

⁵ Voir, par exemple, la pratique suivie pour l'adoption de la loi portant amnistie n° 74-643 du 16 juillet 1974, ou de la loi relative aux fonds communs de placement n° 79-594 du 13 juillet 1979 : dans les deux cas une CMP avait été convoquée après deux lectures à l'Assemblée nationale mais une seule au Sénat.

⁶ Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998.

⁷ Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006.

— *Après la première lecture, les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent en outre être en relation directe avec une disposition restant en discussion.*

Ne sont pas soumis à cette dernière obligation, dite de « l'entonnoir », les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle.

Répondant ensuite aux requérants, le Conseil a observé qu'en l'espèce, le droit d'amendement a pu s'exercer pleinement dans les deux assemblées au cours de la première lecture de la loi déferée, ainsi qu'au Sénat en deuxième lecture sous réserve des limitations qui s'appliquent à ce stade de la procédure. Si les amendements déposés par l'opposition n'ont pas pu être débattus en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, c'est en raison de l'adoption par les députés de la question préalable en application de laquelle il n'y avait « pas lieu à délibérer » sur le texte qui leur était soumis.

Le Conseil a ensuite jugé que l'adoption de cette question préalable, et donc le rejet du texte, conduisait bien, dans les conditions où elle est intervenue, à remettre en discussion l'ensemble des dispositions de la loi.

Sans doute pouvait-il être soutenu que les termes de l'article 45 de la Constitution devaient conduire à maintenir à l'écart des délibérations postérieures, devant la seconde chambre ou la commission mixte paritaire, les dispositions votées conformes à un stade antérieur de la navette. Le premier alinéa de l'article 45 impose en effet, au fil des lectures, le resserrement progressif des délibérations, conformément au principe déjà évoqué de « l'entonnoir » ; son deuxième alinéa fait expressément référence, en ce qui concerne la CMP, aux « *dispositions restant en discussion* », et le Conseil a jugé, il y a plus de trente ans, que ces dispositions sont celles « *qui n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblée* »⁸.

Mais lorsque c'est l'ensemble du texte, donc y compris celles de ses dispositions qui ont été votées identiquement par les deux assemblées à un stade antérieur, qui a été rejeté, toutes les dispositions de la loi doivent être regardées comme « restant en discussion » au sens de l'article 45 de la Constitution. Il convient en effet de donner une pleine portée à un vote de rejet, lequel porte sur toutes les dispositions du projet ou de la proposition en discussion et non uniquement sur celles qui demeurent en navette.

Cette interprétation correspond à l'usage parlementaire, même si les précédents directement transposables ne sont pas très nombreux. L'exemple de la loi portant amnistie n° 88-828 du 20 juillet 1988, à l'encontre de laquelle le Sénat avait voté en deuxième lecture une question préalable, est l'un des plus topiques⁹.

La remise en discussion de l'ensemble des articles de la loi ne remet aucunement en cause la règle constitutionnelle de « l'entonnoir », laquelle est au contraire réaffirmée avec force par la décision du 19 juin 2008. Il s'agit, tout au plus, d'une exception, de surcroît circonscrite par une référence expresse aux conditions dans lesquelles le vote de la question préalable est intervenu, ce qui réserve également l'hypothèse d'un éventuel détournement de procédure. De même le rôle de la CMP, au demeurant défini par la Constitution, est inchangé. Il est

⁸ *Décision n° 76-74 DC du 28 décembre 1976, cons. 4 ; voir également la décision n° 2004-501 DC du 5 août 2004.*

⁹ *Voir, en particulier, les débats à l'Assemblée nationale au cours de la séance du 7 juillet 1988.*

d'ailleurs significatif que le Conseil ait inséré, dans le considérant de principe sur le droit d'amendement, une référence indirecte à sa décision précitée du 28 décembre 1976 en reprenant la définition qui y figurait des dispositions restant en discussion.

Pour autant, le fait que l'ensemble de la loi soit en discussion n'imposait aux parlementaires, en commission mixte, que de se prononcer de nouveau sur toutes ses dispositions. En effet, la CMP n'est chargée par le deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution que de « *proposer un texte* ».

Or, il ressort du rapport de la CMP (AN n° 891, Sénat n° 335), et il n'est d'ailleurs pas contesté, que celle-ci s'est effectivement prononcée sur l'article 1^{er} (devenu l'article 2 dans la loi déferée) et sur les autres articles du projet de loi. La CMP s'est par là même opposée à toute modification de la version précédemment adoptée par le Sénat et notamment à celles qui étaient souhaitées par les requérants.

Le Conseil a enfin relevé que les autres restrictions dénoncées par les requérants trouvaient leur origine dans les termes mêmes du troisième alinéa de l'article 45 de la Constitution qui prévoit que, lorsque le Gouvernement soumet pour approbation aux deux assemblées le texte élaboré par la commission mixte, « *aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement* ».

En conclusion, le Conseil a rejeté les griefs tirés d'une atteinte au droit d'amendement des parlementaires et a jugé qu'il résultait de tout ce qui précède que la loi déferée n'a pas été adoptée au terme d'une procédure irrégulière.

II. L'exigence de transposition des directives communautaires

Les députés requérants soutenaient que le cinquième alinéa de l'article 2 de la loi déferée ne respectait pas l'exigence constitutionnelle de transposition des directives. Le même grief était dirigé par les sénateurs requérants contre les articles 10, 11 et 14. Le Conseil constitutionnel a rejeté l'ensemble de ces griefs après avoir rappelé le fondement de cette exigence et les conditions particulières dans lesquelles elle trouve à s'appliquer.

a) L'exigence constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel a tiré deux conséquences du premier alinéa de l'article 88-1 aux termes duquel : « *La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences* » :

- « *le constituant a consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international* »¹⁰ ;

- « *la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle* »¹¹.

¹⁰ Décisions n^{os} 2004-505 DC du 19 novembre 2004, cons. 11 et 2007-560 DC du 20 décembre 2007, cons. 7.

¹¹ Décision n^o 2004-496 DC du 10 juin 2004, cons. 7 et six décisions ultérieures.

Dans la présente décision, le Conseil constitutionnel a réaffirmé cette dernière exigence dont il lui appartient, en application de l'article 61 de la Constitution, de contrôler le respect par le législateur, en vérifiant que la loi de transposition ne contredise ni les dispositions ni l'objectif général de la directive qu'elle a pour objet de transposer.

Rappelons que, sur ce fondement, le Conseil a censuré les dispositions de la loi transposant les directives gaz et électricité de 2003 qui pérennisaient les tarifs réglementés comme manifestement incompatibles avec l'objectif d'ouverture à la concurrence fixé par ces directives¹². Il a également eu l'occasion d'émettre des réserves d'interprétation de façon à ce que la loi relative au droit d'auteur se conforme au droit communautaire en transposant la directive 2001/29/CE du 22 mai 2001 sur « l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information »¹³.

Il convient également de préciser que cette jurisprudence n'a pas pour effet de remettre en cause l'incompétence du Conseil constitutionnel pour connaître de la conformité des lois au droit international et au droit communautaire en général. Des griefs tirés de la violation de la convention internationale du travail n° 158 et de la Charte sociale européenne ont ainsi été écartés dans la décision sur la loi pour l'égalité des chances¹⁴.

b) L'objet du contrôle

Ce contrôle ne concerne que les lois de transposition des directives communautaires. Le Conseil constitutionnel se refuse en effet à examiner la compatibilité d'une loi avec les dispositions d'une directive communautaire qu'elle n'a pas pour objet de transposer en droit interne¹⁵.

L'identification d'une loi de transposition au sens de l'article 88-1 de la Constitution est parfois rendue aisée par les termes mêmes de la loi si celle-ci indique elle-même qu'elle transpose ou qu'une partie de ses dispositions transpose une directive. Ainsi la loi relative au droit d'auteur comportait un titre I^{er} intitulé : « *Dispositions portant transposition de la directive 2001/29/CE du parlement européen et du conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information* ».

Cependant une telle mention ne figure pas forcément dans le texte adopté par le Parlement. Il en allait ainsi de la loi relative aux organismes génétiquement modifiés.

En l'absence d'indication par le législateur, le Conseil constitutionnel utilise le texte de la directive invoquée en le comparant à la loi déférée, ainsi qu'un faisceau d'indices tels que les travaux préparatoires de la loi (exposé des motifs, rapports, débats) ou des décisions juridictionnelles afin de déterminer si la disposition législative entre dans le champ de transposition de la directive.

Était ainsi invoquée la méconnaissance de la directive 2001/18/CE à l'encontre du cinquième alinéa de l'article 2 de la loi déférée aux termes duquel : « *Les conclusions de toutes les études et tests réalisés dans ces laboratoires sont mises à la disposition du public sans nuire à*

¹² Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006.

¹³ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006.

¹⁴ Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 27.

¹⁵ *Ibid.* Cons 28.

la protection des intérêts énumérés aux I de l'article L. 124-4 (du code de l'environnement) et II de l'article L. 124-5 et à la protection de la propriété intellectuelle lorsque l'organisme génétiquement modifié ne fait pas encore l'objet d'une protection juridique à ce titre ».

Le Conseil constitutionnel a constaté que cet alinéa n'avait pas de lien avec la directive invoquée et a rejeté le grief comme inopérant. Il n'a pas jugé utile de préciser que cette disposition pouvait être regardée comme transposant l'article 19 de la directive 90/219 tel que modifié par la directive 98/81 du 26 octobre 1998.

c) Les limites au contrôle

Une fois reconnue la nature de loi de transposition, le Conseil constitutionnel peut exercer son contrôle mais celui-ci comporte deux limites :

- Première limite : dans la mesure où la loi de transposition ne fait que reprendre des dispositions inconditionnelles et précises, c'est-à-dire d'effet direct, de la directive, le Conseil constitutionnel ne s'estime pas compétent pour contrôler la conformité de la loi de transposition aux droits et libertés fondamentaux. S'il le faisait, il contrôlerait, en effet, la conformité de la directive elle-même. Or, un tel contrôle relève de la compétence exclusive de la Cour de justice des communautés européennes.

Le Conseil constitutionnel a toutefois réservé l'hypothèse où la directive serait contraire à une règle ou à un principe « *inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* », par exemple, le principe de laïcité. Cette réserve s'inspire directement, y compris dans sa formulation, de l'arrêt de la Cour constitutionnelle italienne n° 232 du 13 avril 1989, Société FRAGD.

En l'espèce, même si le Conseil constitutionnel a relevé, parmi les dispositions contestées, que certaines se bornaient à reprendre des dispositions inconditionnelles et précises de la directive, aucune violation des droits et libertés n'était invoquée contre elles. Il n'a donc pas eu à faire jouer cette limite.

- Seconde limite : dans la mesure où la Constitution fait obligation au Conseil constitutionnel de statuer dans le délai d'un mois, ce qui lui interdit de saisir la Cour de justice des communautés européennes d'une question préjudicielle, le Conseil ne saurait déclarer contraire à l'article 88-1 qu'« *une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer* ».

En tout état de cause, que l'on soit en présence ou non de dispositions inconditionnelles ou précises, le Conseil constitutionnel contrôle toujours la procédure d'adoption de la loi entrant dans le champ de la transposition de la directive ainsi que le respect par le législateur de la répartition des compétences telle qu'elle a été fixée par la Constitution : comme il sera précisé plus loin, il n'appartient pas à ce dernier de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de transposer une directive dans une matière relevant du domaine de la loi.

d) L'exercice du contrôle

Ce contrôle de l'absence d'incompatibilité manifeste a été exercé pour les articles 10, 11 et 14.

L'article 10 met en œuvre l'article 31, paragraphe 3, de la directive 2001/18/CE qui exige des États membres qu'ils établissent des registres destinés à enregistrer et à rendre publique la localisation de la dissémination des organismes génétiquement modifiés, opérée au titre de la recherche ou de la mise sur le marché. Il lui était reproché de ne pas prévoir l'inscription dans ces registres des informations relatives aux études et tests préalablement réalisés sur ces organismes génétiquement modifiés. Mais, d'une part, l'article 31 de la directive ne comporte pas cette exigence et, d'autre part, les modalités prévues par l'article 10 vont au-delà de ce que la directive rend nécessaire puisqu'elles prévoient la désignation de la parcelle cultivée, et non pas seulement de la commune ou du canton, et qu'elles instituent un registre national unique qui devrait faciliter l'accès aux informations.

L'article 11 met en œuvre l'article 25 de la directive 2001/18/CE relatif à la publicité des informations contenues dans les dossiers de demande d'autorisation. Dès lors que la plupart de ses dispositions se bornent à reprendre les termes de la directive, le Conseil constitutionnel n'a pu que constater qu'elles ne méconnaissaient pas cette dernière. Toutefois, l'article 11 procède également à un renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour fixer la liste des informations qui ne peuvent en aucun cas rester confidentielles et qui sont énumérées par le paragraphe 4 de l'article 25.

C'est sur ce dernier point que se concentrait la critique des sénateurs, ce qui a permis au Conseil constitutionnel de se prononcer pour la première fois sur cette question et de juger que l'exigence constitutionnelle de transposition des directives n'a pas pour effet de porter atteinte à la répartition des matières entre le domaine de la loi et celui du règlement telle qu'elle est déterminée par la Constitution (cons. 53). Il s'est fondé pour cela sur l'ensemble de la Constitution, notamment ses articles 34 et 37 mais aussi son article 88-4 qui, permettant aux deux assemblées de se prononcer par des résolutions sur les propositions d'actes communautaires, opère une distinction entre les projets ou propositions d'actes comportant des « dispositions de nature législative » et les autres. Prenant en compte cette répartition des compétences, le Conseil constitutionnel n'a pu que constater que le renvoi au décret en Conseil d'État opéré par le législateur ne pouvait être regardé, par lui-même, comme ayant manifestement méconnu la directive 2001/18/CE et, par suite, comme n'ayant pas respecté l'article 88-1 de la Constitution.

Enfin, l'article 14 introduit dans le code de l'environnement un nouvel article, consacré à la clause de sauvegarde, permettant de revenir sur une autorisation déjà délivrée si de nouveaux risques apparaissent, en procédant à la transposition de l'article 23 de la directive 2001/18/CE aux termes duquel : « *L'État membre veille à ce qu'en cas de risque grave, des mesures d'urgence consistant, par exemple, à suspendre la mise sur le marché ou à y mettre fin, soient prises, y compris en ce qui concerne l'information du public* ». Les sénateurs requérants reprochaient aux nouvelles dispositions de faire de l'information du public une simple faculté alors que l'article 23 de la directive 2001/18/CE en fait une obligation.

Le Conseil constitutionnel n'a pas suivi cette argumentation. Il a constaté que l'article 14 ouvrait deux possibilités : soit il n'existe pas de risque grave et alors les mesures de sauvegarde sont prises après avis du Haut conseil des biotechnologies, lequel est rendu public comme l'exige l'article L. 531-3 du code de l'environnement ; soit un tel risque existe et, dans ce cas, les mesures d'urgence sont arrêtées et portées à la connaissance du public. Dès lors que l'information du public est le corollaire des mesures d'urgence, le Conseil constitutionnel en a conclu que l'article 14 ne méconnaissait pas manifestement l'obligation d'information du

public prévue par l'article 23 de la directive 2001/18/CE et que, par suite, il n'était pas contraire à l'article 88-1 de la Constitution.

III – La Charte de l'environnement

Le Conseil constitutionnel a déjà eu à connaître à trois reprises de la Charte de l'environnement de 2004 :

- Dans sa décision du 24 mars 2005, le Conseil s'est déclaré compétent pour statuer sur les requêtes présentées par MM. Hauchemaille et Meyet contre les décrets relatifs à l'organisation du référendum et à la campagne référendaire. À cette occasion, le Conseil ne s'est pas prononcé sur la recevabilité du grief tiré de l'inconstitutionnalité du traité annexé à ce décret. Il a jugé que, « *en tout état de cause, le traité établissant une Constitution pour l'Europe n'est pas contraire à la Charte de l'environnement de 2004* ».

- Dans sa décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, le Conseil constitutionnel s'est, pour la première fois, référé à la Charte de l'environnement dans le cadre de son contrôle de constitutionnalité des lois. Il a alors eu à connaître d'un moyen tiré de l'article 6 de la Charte de l'environnement, dirigé contre la loi relative à la création du registre international français. Cet article 6 de la Charte dispose que : « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Le Conseil a alors reconnu, comme il le fait pour les principes économiques et sociaux du Préambule de 1946, que le principe de conciliation posé par cet article 6 a valeur constitutionnelle et « *qu'il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre* » (cdt. 37).

- Dans sa décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, le Conseil constitutionnel a écarté un semblable moyen tiré de l'article 6 de la Charte de l'environnement dirigé contre l'article 58 de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

Avec la loi sur les OGM, pour la première fois, le Conseil était saisi de griefs portant à titre principal sur le respect de plusieurs dispositions de la Charte de l'environnement dans le cadre de l'examen de la constitutionnalité d'une loi ayant elle-même un objet environnemental. C'était l'occasion, pour le Conseil d'apporter des précisions sur la valeur et la portée juridique de la Charte, ainsi que sur le contrôle exercé par le Conseil saisi en application de l'article 61 de la Constitution.

a) *La valeur et la portée juridique de la Charte*

- En faisant référence dans le Préambule de la Constitution « *aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004* » et en plaçant ainsi cette Charte sur le même plan que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et que le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 a nécessairement entendu conférer une valeur constitutionnelle à la Charte. C'est ce que le Conseil constitutionnel a jugé par ses premières décisions précitées et qu'il rappelle solennellement à

deux reprises dans la décision du 19 juin 2008, aux considérants 18 et 49 : l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement a valeur constitutionnelle.

- Tous les articles de la Charte ne sont pas rédigés de manière identique. Le Conseil avait en l'espèce à se prononcer sur l'article 5, qui est rédigé de manière très précise et ne comporte pas de renvoi à la loi, et sur l'article 7 qui, comme les articles 3 et 4 de la Charte, est rédigé de manière plus générale et renvoie à la loi le soin de définir « les conditions et les limites » de son exercice. Cette invocation devant le Conseil de deux articles de la Charte dont un seul, l'article 7, prévoit que le droit qu'il garantit s'exerce « *dans les conditions et limites fixées par la loi* » a conduit le Conseil à préciser la portée de la médiation législative ainsi introduite par le constituant.

Le Conseil a jugé qu'il ressort des termes mêmes de l'article 7 qu'il n'appartient qu'au législateur de préciser « *les conditions et limites* » dans lesquelles s'exerce le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques, précisant que, par conséquent, ne relèvent du pouvoir réglementaire que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur (cons. 49). Au contraire les dispositions de l'article 5 « *s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs* » (cons. 18).

Le Conseil constitutionnel a ainsi pleinement mis en œuvre la volonté du constituant qui n'a pas rédigé de manière identique tous les articles de la Charte et a donc introduit des différences de portée juridique. Pour certains de ces articles, le constituant a renforcé le rôle et l'intervention du législateur. Le domaine de la loi a aussi été renforcé, au détriment du domaine du règlement, par la modification de l'article 34 de la Constitution aux termes duquel, désormais, « *la loi détermine les principes fondamentaux... de la préservation de l'environnement* ». Il incombait au Conseil constitutionnel, comme à l'ensemble des autorités administratives et juridictionnelles, d'en tirer toutes les conséquences et de faire respecter le domaine de la loi ainsi renouvelé.

b) La nature du contrôle du Conseil constitutionnel

L'application différenciée par le Conseil constitutionnel de l'article 5 de la Charte, relatif au principe de précaution, et de l'article 7, relatif au principe d'information, apporte des éléments de réponse sur la nature du contrôle que le Conseil exerce sur le respect de la Charte.

Le principe de précaution :

L'article 5 de la 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 leur domaine d'attribution, 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* ». Il précise ainsi les conditions de mise en œuvre du principe de précaution. Contrairement à la mesure de prévention (article 3 de la Charte), qui vise à prévenir un risque certain de dommage, la mesure de précaution ne doit intervenir qu'en cas d'incertitude de réalisation du dommage.

Les moyens dont le Conseil était saisi ne portaient pas sur les conditions de mise en œuvre du principe de précaution. Pour l'ensemble des acteurs du processus législatif, il apparaissait que

les conditions de cette mise en œuvre étaient réunies, à savoir que « *la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement* ». La décision du 19 juin 2008 qui, implicitement mais nécessairement, a jugé que le principe de précaution trouvait à s'appliquer, indique ainsi que le Conseil réalise un contrôle en deux temps : restreint sur l'existence du risque, pour lequel le juge dépend largement de l'expert ; entier sur le contrôle approprié des mesures retenues.

Les griefs formulés par les requérants sur le fondement de la violation du principe de précaution tenaient en deux branches : d'une part, était dénoncé le fait que le régime, institué par la loi, de coexistence des cultures génétiquement modifiées et des cultures sans OGM et les conditions techniques organisant cette coexistence, avaient pour effet de permettre la présence accidentelle d'organismes génétiquement modifiés dans des cultures sans OGM alors que, selon les requérants, l'application du principe de précaution aurait dû conduire à ce que ces conditions techniques interdisent une telle « contamination ». Ce grief était formulé à l'encontre du deuxième alinéa de l'article 2 de la loi (c'est-à-dire le premier alinéa de l'article L. 531-2-1 du code de l'environnement) et son article 6 (l'article L. 663-2 du code rural). D'autre part, les requérants dénonçaient la carence du législateur dans la définition des exigences procédurales résultant du principe de précaution, en particulier dans la définition des attributions du Haut conseil des biotechnologies institué par l'article 3 de la loi déferée.

Aux deux branches de ce grief, le Conseil a répondu par un double contrôle : comme il l'indique au considérant 18, il lui incombe d'une part de s'assurer que le législateur « n'a pas méconnu le principe de précaution » et, d'autre part, qu'il « a pris les mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publiques ». Le principe de précaution implique l'interdiction, pour le législateur, d'adopter des mesures qui, en elles-mêmes, enfreindraient le principe de précaution et une obligation positive, ou procédurale, consistant à organiser les conditions propres à permettre le respect et la mise en œuvre du principe de précaution par les autres autorités publiques.

Le Conseil a procédé à ce double contrôle respectivement aux considérants 21 et 22 de la décision 564 DC pour rejeter le grief tiré de la méconnaissance du principe de précaution.

- Pour apprécier si les principes encadrant les conditions techniques de la coexistence entre cultures OGM et cultures traditionnelles ou biologiques répondaient aux exigences du principe de précaution, le Conseil a examiné le régime auxquelles sont soumises les cultures d'OGM en plein champ. Rappelant que ces cultures sont soumises à un régime d'autorisation préalable après une évaluation des risques pour l'environnement et que le code de l'environnement impose le confinement des OGM présentant des dangers ou des inconvénients pour l'environnement, le Conseil en a déduit que le fait que les conditions techniques auxquelles sont soumises les cultures d'OGM autorisés n'excluent pas la présence accidentelle de tels OGM dans d'autres productions, ne méconnaissait pas le principe de précaution : si seuls peuvent être autorisés des OGM qui, en l'état des connaissances et des techniques, apparaissent comme ne présentant pas de danger pour l'environnement, la présence accidentelle d'OGM autorisés dans d'autres cultures ne peut apparaître comme une violation du principe de précaution.

- S'agissant des obligations procédurales, le Conseil a relevé que le législateur avait institué un dispositif d'évaluation et de bio vigilance qui oblige les autorités publiques en charge de l'environnement à procéder à l'évaluation préalable et continue des risques et que, à cet égard,

contrairement à ce que soutenaient les requérants, les pouvoirs du Haut conseil des biotechnologies étaient précisément définis.

Le principe d'information :

Aux termes de l'article 7 de la Charte : « *Toute personne a droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

Les requérants soutenaient que l'article 10 de la loi méconnaissait ce principe. Ils estimaient que le registre national des parcelles cultivées en OGM, institué par l'article L. 663-1 du code rural, aurait du comporter les informations relatives aux études et tests préalablement réalisés sur ces OGM. Eu égard à l'importance de la médiation législative dans la mise en œuvre du principe d'information, pour préciser les « conditions et limites » dans lesquelles ce principe s'applique (voir *supra*), le Conseil n'exerce qu'un contrôle restreint, limité à la vérification de l'absence de dénaturation de ce principe par le législateur.

En l'espèce, le Conseil a estimé qu'il n'y avait pas eu de dénaturation du principe d'information du public dès lors que les avis du Haut conseil des biotechnologies rendus sur chaque demande d'autorisation en vue de la dissémination d'OGM sont publics et que le registre des parcelles culturales d'OGM est lui-même accessible au public.

IV – L'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi et la compétence du législateur

Deux articles étaient contestés : l'article 2 sur la définition du « sans OGM » au titre de la méconnaissance des deux exigences précitées et l'article 11 relatif à la publicité des informations contenues dans les dossiers de demande d'autorisation au titre de la seule incompétence négative.

a) L'article 2

L'article 1^{er} du projet de loi, devenu l'article 2 de la loi déferée, pose, sous certaines conditions, le principe de liberté de produire ou de consommer avec ou sans organismes génétiquement modifiés. Il introduit dans le code de l'environnement un article L. 531-2-1 dont le premier alinéa est ainsi rédigé : « *Les OGM ne peuvent être cultivés, commercialisés ou utilisés que dans le respect de l'environnement et de la santé publique, des structures agricoles, des écosystèmes locaux et des filières de production et commerciales qualifiées « sans organismes génétiquement modifiés », et en toute transparence. La définition du « sans OGM » se comprend nécessairement par référence à la définition communautaire. Dans l'attente d'une définition au niveau européen, le seuil correspondant sera fixé par voie réglementaire, sur avis du Haut Conseil des biotechnologies espèce par espèce* ».

Les députés et sénateurs requérants estimaient ces dispositions entachées d'inintelligibilité et d'incompétence négative. Ils contestaient le renvoi au pouvoir réglementaire du soin de définir la notion du « sans organismes génétiquement modifiés ».

« L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi » découle de la combinaison des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789¹⁶. Il doit permettre, pour que l'égalité des citoyens devant la loi soit respectée, « une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ».

Pour répondre à ce premier grief, le Conseil constitutionnel s'est reporté aux textes communautaires, aux travaux préparatoires de la loi déferée et, en particulier, aux propos de Monsieur Bizet, sénateur, qui était l'auteur de l'amendement adopté sans modification par le Parlement. Il a constaté que le but de cet alinéa était de permettre la coexistence des cultures génétiquement modifiées et des cultures traditionnelles ou biologiques en instituant, espèce par espèce, des seuils de présence fortuite ou techniquement inévitable de traces d'organismes génétiquement modifiés autorisés, en deçà desquels les produits ne seront pas regardés comme génétiquement modifiés.

Dans la réglementation communautaire, il existe une seule définition, celle du seuil communautaire d'étiquetage fixé à 0,9 % par le règlement n° 1829/2003 du 22 septembre 2003 et par la directive 2001/18/CE. C'est ce seuil auquel une recommandation de la Commission en date du 23 juillet 2003 demande aux Etats membres de se « référer » pour adopter des mesures de coexistence entre les différentes cultures. Cette recommandation précise en effet que « *les stratégies nationales et les meilleures pratiques en matière de coexistence devraient se référer aux seuils légaux d'étiquetage et aux normes de pureté applicables aux denrées alimentaires, aliments pour animaux et semences génétiquement modifiées* ». En faisant référence à « la définition communautaire », le législateur a donc entendu qu'en l'état actuel du droit, le pouvoir réglementaire prenne en considération, sans être tenu de le retenir, ce seuil d'étiquetage lorsque la présence d'organismes génétiquement modifiés autorisés est fortuite ou techniquement inévitable. Il a fixé une limite au seuil de présence fortuite ou techniquement inévitable de traces d'OGM.

Compte tenu de ces éléments, le Conseil constitutionnel n'a pas jugé comme entaché d'inintelligibilité le premier alinéa de l'article L. 531-2-1 du code de l'environnement.

Il a également rejeté le grief de l'incompétence négative du législateur. Il s'est fondé pour cela sur le nouvel alinéa de l'article 34 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005, aux termes duquel la loi détermine les principes fondamentaux « de la préservation de l'environnement ».

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a jugé que le renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour mettre en œuvre la coexistence des différentes cultures avait été suffisamment encadré : établissement d'une limite au seuil de tolérance de présence fortuite ou techniquement inévitable de traces d'organismes génétiquement modifiés ; fixation de seuils espèce par espèce ; avis préalable du Haut conseil des biotechnologies ; respect de « la liberté de consommer et de produire avec ou sans organismes génétiquement modifiés, sans que cela nuise à l'intégrité de l'environnement et à la spécificité des cultures traditionnelles et de qualité ».

¹⁶ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

b) L'article 11

Comme il a déjà été indiqué, l'article 11 de la loi a trait aux informations que les demandeurs d'agrément ou d'autorisation doivent communiquer à l'autorité administrative. Il prévoit que, si le demandeur peut revendiquer le caractère confidentiel de certaines informations qui affecteraient sa position concurrentielle et demander qu'elles ne soient pas communiquées au public, il existe toutefois des informations qui ne peuvent en aucun cas demeurer confidentielles. Les alinéas 9 et 13 de l'article 11 prévoyaient, au troisième alinéa de l'article L. 532-4-1 et au second alinéa du II de l'article L. 535-3 du code de l'environnement, l'établissement par décret en Conseil d'Etat de listes énumérant ces informations.

Les requérants soutenaient que, par ce renvoi au règlement, le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence.

Les dispositions de l'article 11 correspondent à des dispositions inconditionnelles et précises des deux directives précitées n° 219/90/CE et 2001/18/CE. Toutefois, comme il a déjà été dit, l'exigence constitutionnelle de transposition des directives n'a pas pour effet de porter atteinte à la répartition des matières entre la loi et le règlement de sorte que si le renvoi au décret pour achever la transposition d'une directive ne peut s'analyser comme une méconnaissance de l'exigence de transposition résultant de l'article 88-1 de la Constitution, ce renvoi n'est, en revanche, conforme à la Constitution que s'il n'a pas pour effet d'habiliter le pouvoir réglementaire à intervenir dans le domaine de la loi. L'exigence de transposition ne limite pas le pouvoir du Conseil constitutionnel de contrôler le respect de la répartition des compétences ; il n'y a pas, en cette matière, de théorie de la compétence liée de l'Etat qui primerait sur les règles de compétence fixées dans la Constitution.

Or, les informations dont l'exploitant ou le demandeur d'autorisation ne peuvent revendiquer le caractère confidentiel auraient dû figurer dans la loi. D'une part, l'article 7 de la Charte réserve à la loi le soin de définir les conditions et limites dans lesquelles s'exerce le principe du droit à l'information en matière d'environnement. D'autre part, la matière en cause implique de concilier deux libertés constitutionnellement protégées dont les effets peuvent se contredire : la liberté d'expression et la liberté d'entreprendre. Enfin, le secret professionnel, défini et encadré par l'article 226-13 du code pénal, relève de la matière pénale. Dès lors, en renvoyant de façon générale au pouvoir réglementaire la définition de la liste des informations qui ne peuvent demeurer confidentielles, le législateur manquait à son obligation d'assortir les droits constitutionnellement protégés des garanties légales nécessaires à leur exercice¹⁷ et permettait au pouvoir réglementaire d'altérer l'unité de la définition légale d'un délit¹⁸. Le Conseil a donc déclaré contraires à la Constitution le troisième alinéa de l'article L. 532-4-1 et le second alinéa du II de l'article L. 535-3 du code de l'environnement, tels qu'ils résultent des neuvième et treizième alinéas de l'article 11 de la loi déférée.

c) Les conséquences de la déclaration d'inconstitutionnalité

Si elle avait eu pour effet de supprimer immédiatement de la loi les deux alinéas déclarés contraires à la Constitution, la déclaration d'inconstitutionnalité aurait eu pour conséquence de placer la France en infraction avec les deux directives précitées : elle interdisait au pouvoir

¹⁷ Décision n° 84-173 du 26 juillet 1984 - Loi relative à l'exploitation des services de radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé.

¹⁸ Décision n° 82-145 DC du 10 novembre 1982 - Loi relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail, cons 4.

réglementaire de prendre les décrets prévus par ces alinéas et rendait *de facto* illégaux les décrets existants. La censure immédiate apparaissait comme de nature à méconnaître l'exigence constitutionnelle de transposition en droit interne des directives communautaires et, au regard de la procédure en manquement pendante devant la Cour de justice des communautés européennes, à entraîner des conséquences manifestement excessives. Dès lors, en s'inspirant de la jurisprudence *AC !* du Conseil d'Etat¹⁹, le Conseil constitutionnel a reporté les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité au 1^{er} janvier 2009 afin de permettre au législateur de fixer lui-même cette liste avant l'expiration du délai imparti.

A moins d'une nouvelle délibération sur le fondement l'article 10 de la Constitution, la loi relative aux organismes génétiquement modifiés pourra donc être promulguée en comportant les alinéas 9 et 13 de l'article 11 qui seront assortis de la précision qu'ils sont déclarés contraires à la Constitution à compter du 1^{er} janvier 2009.

Seule l'introduction dans le dispositif de la décision du Conseil constitutionnel du report dans le temps de la déclaration de non conformité constitue une véritable innovation. En effet le Conseil a déjà, par le passé, retenu ou suspendu les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité pour des motifs eux-mêmes constitutionnels, en raison des conséquences qui auraient résulté de la censure ou afin de permettre au législateur de remédier lui-même à l'inconstitutionnalité.

D'une part, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de ne pas prononcer une déclaration d'inconstitutionnalité au motif qu'il en aurait résulté la méconnaissance d'une autre exigence constitutionnelle. Ainsi, lors de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, le Conseil a jugé qu'une déclaration de non-conformité pour violation du principe d'égalité aurait conduit « *à une disparité de traitement, contraire dans le cas d'espèce au principe d'égalité* » et que, « *cette disposition étant ainsi dictée par la nécessité de respecter la Constitution, il n'y a pas lieu de la déclarer contraire à celle-ci* »²⁰. De même, examinant la modification des règles de composition de l'assemblée de Corse, le Conseil avait estimé qu'il ne pourrait mettre fin à la rupture d'égalité créée par la loi qu'en censurant les nouvelles dispositions, « *qu'une telle censure méconnaîtrait la volonté du constituant de voir la loi favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* » et que, dans ces conditions, il ne pouvait déclarer l'article en cause contraire à la Constitution mais « *qu'il appartiendra[it] à la prochaine loi relative à l'Assemblée de Corse de mettre fin à cette inégalité* »²¹.

D'autre part, le Conseil a déjà reporté dans le temps les effets d'un manquement constaté à des dispositions ayant valeur constitutionnelle : lors de l'examen des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2006, il a ainsi reporté à l'année suivante la mise en conformité avec les exigences résultant de la loi organique applicable, dans un cas, « *afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à l'application* » de la nouvelle norme²² et, dans l'autre cas, en raison de « *l'intérêt général de valeur constitutionnelle qui s'attache à la protection sanitaire de la population* »²³.

¹⁹ CE. Assemblée, 11 mai 2004, n° 255886, ASSOCIATION *AC !* et autres.

²⁰ Décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001, cons 77.

²¹ Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, cons 27 et 28.

²² Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, cons 26.

²³ Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, cons 24.

V - La responsabilité

a) La responsabilité pénale

L'article 7 du projet de loi déferé institue de nouveaux délits. Il crée notamment un délit spécifique de « fauchage volontaire » en soumettant à une peine de deux ans d'emprisonnement et 75 000€ d'amende le fait de « *détruire ou de dégrader une parcelle de culture autorisée en application des articles L. 533-5 et L. 533-6 du code de l'environnement* », la peine encourue étant portée à 3 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende en cas de destruction de cultures d'OGM autorisées à d'autres fins (*i.e.* à des fins de recherche).

Les requérants dénonçaient, sur le fondement de l'article 8 de la Déclaration de 1789, le caractère manifestement disproportionné de la peine encourue. Ils faisaient valoir que cette infraction pourrait, en l'absence de précision relative à l'exigence d'un élément intentionnel, permettre de réprimer des dégradations accidentelles. Ils soutenaient en outre qu'elle violait le principe d'égalité devant la loi pénale en ce que l'amende instituée par la loi déferée est bien supérieure à l'amende encourue par les dispositions « de droit commun »²⁴.

- S'agissant de l'argument tiré de l'absence d'élément intentionnel, le grief était manifestement infondé. Le principe, énoncé par l'article 121-3 du code pénal, est clair : ce n'est que lorsque la loi le prévoit que des actes non intentionnels peuvent être qualifiés de délits. En l'absence de toute précision tendant à réprimer les agissements de destruction de cultures par imprudence, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements, la qualification pénale instituée par l'article L. 671-15 du code rural exige un élément intentionnel.

Le Conseil a eu l'occasion de rappeler ce principe d'interprétation de la loi pénale une première fois lors de l'examen d'une disposition instituant le délit de grande vitesse, par une « stricte réserve » d'interprétation fondée sur l'application combinée des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789²⁵. Par la suite, il a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises que ce principe trouvait à s'appliquer²⁶, ou à s'appliquer « de plein droit »²⁷. L'application de cette règle a conduit le Conseil à formuler des réserves d'interprétation²⁸ ou à constater que ce principe n'était pas enfreint²⁹. En l'espèce, le Conseil a rappelé que ce principe s'applique de plein droit et que ne pourront être condamnées pour le délit de « fauchage volontaire » que les personnes qui ont agi volontairement et dans la connaissance que les parcelles victimes de la destruction étaient cultivées en OGM.

- S'agissant du principe de nécessité des peines, le Conseil exerce un contrôle restreint sur son respect par le législateur. Depuis la décision fondatrice des 19-20 janvier 1981 « sécurité et liberté », il rappelle de façon constante que la nécessité des peines attachées aux infractions

²⁴ L'article 322-1 du code pénal réprime de 2 ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende la destruction volontaire du bien d'autrui. Les peines peuvent être portées jusqu'à 5 ans et 75 000 d'amende en cas de circonstances aggravantes.

²⁵ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, cons. 16 et 17

²⁶ Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 cons 18.

²⁷ Décisions n°s 2003-467 DC du 13 mars 2003 cons. 73 et 77 et 2003-484 DC du 20 novembre 2003, cons 42.

²⁸ Décisions n°s 2004-492 cons. 18 et 2003-467 cons. 73 et 67.

²⁹ Décisions n°s 2003-467 DC, cons. 65 et 2003-484 DC cons. 42.

relève du pouvoir d'appréciation du législateur et qu'il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue³⁰.

En l'espèce plusieurs éléments conduisaient à retenir que le législateur n'avait pas commis une erreur manifeste d'appréciation en aggravant la répression du fauchage volontaire. En premier lieu, en se reportant aux travaux parlementaires, le Conseil a relevé que le législateur avait cherché à répondre aux actes répétés de destruction de champs d'OGM légalement autorisés. Le législateur a à cet égard pu vouloir, par une peine dissuasive, protéger particulièrement les programmes de recherche mis en péril par ces destructions. En deuxième lieu, la répression accrue de ce comportement a été conçue comme une contrepartie aux exigences de transparence auxquelles seront soumis ceux qui mettront en culture des OGM. L'obligation de rendre public à tout instant et avec précision où sont cultivés des OGM expose ces cultures à une particulière vulnérabilité face aux actes de malveillance. Ces motifs, qui justifiaient la différence de traitement, conduisaient également à écarter le moyen tiré de la violation du principe d'égalité.

b) La responsabilité civile des exploitants cultivant des OGM

L'article 8 de la loi déferée instaure à l'article L. 663-4 du code rural un régime de responsabilité sans faute de l'exploitant cultivant un OGM. Celui-ci doit réparer le « *préjudice économique résultant de la présence accidentelle de cet OGM dans la production d'un autre exploitant agricole* », lorsque trois conditions sont réunies :

« 1° *Le produit de la récolte dans laquelle la présence de l'OGM est constatée est issu d'une parcelle ou d'une ruche située à proximité d'une parcelle ou d'une ruche sur laquelle est cultivé cet OGM et a été obtenu au cours d'une même campagne de production ;*
2° *Il était initialement destiné soit à être vendu en tant que produit non soumis à l'obligation d'étiquetage mentionné au 3°, soit à être utilisé pour l'élaboration d'un tel produit ;*
3° *Son étiquetage est rendu obligatoire en application des dispositions communautaires relatives à l'étiquetage des produits contenant des OGM* ».

L'article L. 663-4 du code rural précise en son II que le préjudice est constitué par « *la dépréciation du produit résultant de la différence entre le prix de la vente du produit de la récolte soumis à l'obligation d'étiquetage et celui d'un même produit non soumis à cette obligation* ». Le III de l'article L. 663-4 du code rural impose à chaque exploitant mettant en culture un OGM autorisé à la mise sur le marché de souscrire une « *garantie financière* » couvrant sa responsabilité au titre du I.

Les requérants dénonçaient, dans cet article, une méconnaissance de la liberté d'entreprendre et de l'obligation de réparer l'atteinte au droit de propriété.

En réalité, ce régime d'indemnisation n'a ni pour objet ni pour effet de porter atteinte à ces droits constitutionnellement protégés. Le Conseil a aussi examiné la conformité du dispositif au principe constitutionnel idoine, à savoir le principe de responsabilité qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789³¹. En l'espèce, l'article 8 de la loi ne fait qu'ajouter au droit de la responsabilité un régime de responsabilité de plein droit, applicable à certaines conditions, pour la réparation du dommage économique. Il ne prive nullement une personne qui s'estime victime de la culture d'OGM du droit de demander réparation, sur le fondement

³⁰ Dernièrement n° 2007-554 DC du 9 août 2007 - Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, cons. 8.

³¹ N° 2007-556 DC, 16 août 2007, cons. 39 et 40.

du droit commun de la responsabilité, pour d'autres chefs de préjudice que le dommage résultant de la dépréciation du produit ou lorsque les conditions prévues par cet article ne sont pas réunies. Dès lors, cet article ne portait pas atteinte au principe de responsabilité.