

Commentaire

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

M. Alain Fauconnier, sénateur, a déposé le 4 février 2014 une proposition de loi relative à l'interdiction de la mise en culture du maïs génétiquement modifié MON 810. Cette proposition de loi a été examinée le 17 février 2014 par le Sénat. Le groupe UMP a alors soulevé une motion visant à déclarer irrecevable cette proposition de loi comme contraire à l'article 88-1 de la Constitution. Cette motion a été adoptée par 171 voix contre 169 et la proposition de loi a donc été rejetée.

Le lendemain, M. Bruno Le Roux et les députés du groupe SRC ont déposé à l'Assemblée nationale une proposition de loi rédigée en des termes identiques. Cette proposition de loi, pour laquelle le Gouvernement a engagé la procédure accélérée le 20 février 2014, a été adoptée par l'Assemblée nationale le 15 avril 2014 puis, dans les mêmes termes, par le Sénat le 5 mai.

La loi comporte un article unique ainsi rédigé : « *I. – La mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié est interdite.*

« *II. – Le respect de l'interdiction de mise en culture prévue au I est contrôlé par les agents mentionnés à l'article L. 250-2 du code rural et de la pêche maritime. Ces agents disposent des pouvoirs prévus aux articles L. 250-5 et L. 250-6 du même code.*

« *En cas de non-respect de cette interdiction, l'autorité administrative peut ordonner la destruction des cultures concernées.* »

Le Conseil constitutionnel a été saisi de cette loi par plus de soixante sénateurs le 6 mai 2014 et par plus de soixante députés le 12 mai 2014. Les sénateurs et députés requérants invoquaient la violation du principe de primauté du droit de l'Union européenne, de l'article 55 de la Constitution et de son article 88-1. Les sénateurs invoquaient en outre la violation du principe de précaution consacré par l'article 5 de la Charte de l'environnement ainsi que la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Dans sa décision n° 2014-694 DC du 28 mai 2014, le Conseil constitutionnel a écarté ces griefs et déclaré la loi déférée conforme à la Constitution.

Dans cette procédure, M. Jacques Barrot a estimé devoir s'abstenir de participer au délibéré.

I – Les griefs tirés de la méconnaissance du droit de l'Union européenne

A. – Le droit de l'Union européenne sur les organismes génétiquement modifiés

1 – La directive n° 2001/18/CE et le règlement n° 1829/2003/CE

Les organismes génétiquement modifiés (OGM) sont régis par deux réglementations européennes :

* La première est la directive n° 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement et abrogeant la directive n° 90/220/CEE du Conseil.

* La seconde est le règlement n° 1829/2003/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés.

Les articles 13 à 24 de la directive sont relatifs à la mise sur le marché d'OGM en tant que produits ou éléments de produits. L'article 12 de la directive prévoit que ces « *articles 13 à 24 ne s'appliquent pas aux OGM en tant que produits ou éléments de produits dans la mesure où ils sont autorisés par une législation communautaire qui prévoit une évaluation des risques pour l'environnement* ». Tel est le cas du règlement de 2003 relatif aux denrées alimentaires qui soumet à un régime d'autorisation l'utilisation dans l'alimentation humaine ou animale des produits ou éléments de produits génétiquement modifiés.

Le règlement de 2003 comporte des exigences accrues par rapport à la directive de 2001 pour l'obtention d'une autorisation de mise sur le marché. Il inclut également une procédure dérogatoire pour les produits dits « existants », c'est-à-dire ayant été mis sur le marché de l'Union avant l'entrée en vigueur du règlement. Ces produits peuvent continuer à être mis sur le marché au bénéfice d'une notification à la Commission dans les six mois suivant l'entrée en vigueur du règlement. Puis, dans les neuf ans à compter de la date de la première mise sur le marché, l'exploitant responsable doit déposer une demande de renouvellement de l'autorisation de mise sur le marché dans les conditions fixées par le règlement.

Aujourd'hui, la mise sur le marché d'OGM et des produits qui en dérivent est ainsi soumise tant à la directive de 2001 qu'au règlement de 2003. La directive de 2001 s'applique à l'introduction d'OGM dans l'environnement à des fins expérimentales, par exemple des essais en plein champ, ainsi qu'à la mise sur le marché d'OGM par exemple pour la culture, l'importation ou la transformation d'OGM en produits industriels. Ceci correspond à deux des principaux usages du maïs que sont l'amidonnerie et les biocarburants. Le règlement de 2003 s'applique à la mise sur le marché d'OGM destinés à l'alimentation humaine ou animale. L'alimentation animale constitue le premier usage du maïs dans notre pays.

Ainsi c'est le mode d'utilisation des OGM qui détermine l'application du premier ou de second de ces deux textes :

Utilisation des OGM	Règlementation applicable
Utilisations confinées de micro-organismes génétiquement modifiés, par exemple la recherche en laboratoire (milieu confiné).	Directive 90/219/CEE relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés.
Disséminations expérimentales d'OGM dans l'environnement, donc l'introduction de l'OGM dans l'environnement à des fins expérimentales (par exemple pour des essais en champs).	Directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement (principalement la partie B de cette directive).
Mises sur le marché d'OGM (qualifiés dès lors de produits contenant des OGM ou consistant en de tels organismes), par exemple pour la culture, l'importation ou la transformation en produits industriels.	Directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement (principalement la partie C de cette directive).
Mises sur le marché d'OGM destinés à l'alimentation humaine ou animale , ou de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux contenant des OGM, consistant en de tels organismes ou produits à partir d'OGM.	Règlement 1829/2003/CE concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés.
<p>En présence d'un produit alimentaire contenant des OGM ou consistant en de tels organismes, le demandeur dispose en réalité d'un choix :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit la demande dans son ensemble est soumise uniquement au règlement 1829/2003/CE, en application du principe « une clef pour chaque porte », pour obtenir une autorisation de dissémination volontaire d'un OGM dans l'environnement, selon les critères établis par la directive 2001/18/CE, et l'autorisation d'utilisation de cet OGM dans les aliments, selon les critères établis par le règlement 1829/2003/CE ; - soit la demande, ou une partie de la demande, est soumise à la fois à la directive 2001/18/CE et au règlement 1829/2003/CE ; 	
Mouvements non intentionnels d'OGM entre États et les exportations d'OGM vers les pays tiers.	Règlement 1946/2003/CE relatif aux mouvements transfrontières des organismes génétiquement modifiés.

Tableau extrait du Rapport de M. Daniel Raoul, Sénat, n° 485, 30 avril 2014, pp. 17-18.

2 – Maïs MON 810 et droit européen

La mise sur le marché du maïs MON 810 sur le territoire de l'Union européenne a été autorisée par une décision de la Commission du 22 avril 1998, prise en application des dispositions, alors en vigueur, de la directive n° 90/220/CEE du Conseil du 23 avril 1990 relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement. La France a alors été la première à autoriser la mise sur le marché du produit en l'inscrivant au catalogue officiel des plantes cultivées en France par deux arrêtés du 3 août 1998. Le maïs MON 810 est ainsi devenu l'un des très rares OGM dont la culture à des fins commerciales a été autorisée en France.

En vertu du dispositif transitoire entre directive et règlement, Monsanto a continué à bénéficier de l'autorisation de mise sur le marché du MON 810 acquis en application de la directive de 1990. Une demande de renouvellement de cette autorisation a été présentée le 18 avril 2007. La Commission n'y a, à ce jour, pas apporté de réponse. Le dispositif transitoire permettant à l'autorisation de mise sur le marché délivrée en 1998 d'être encore valable perdure.

Toutefois, à la suite de débats et de controverses publiques, la France a suspendu provisoirement l'usage des semences de maïs MON 810 par un arrêté du 5 décembre 2007. Puis elle a décidé par un arrêté du 7 février 2008, modifié par un arrêté du 13 février 2008, d'en interdire la mise en culture sur le territoire national, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le renouvellement de l'autorisation de mise sur le marché de cet organisme.

Le Conseil d'État, saisi de recours contre ces arrêtés, a saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui a statué par un arrêt du 8 septembre 2011 (C. 58/10 et C. 68/10).

Les OGM faisant l'objet desdits arrêtés avaient été autorisés en tant que semences en application de la directive n° 90/220/CEE, notifiés en tant que produits existants dans les conditions énoncées à l'article 20 du règlement n° 1829/2003/CE selon un mécanisme de « reprise », avant de faire l'objet d'une demande de renouvellement d'autorisation, en cours d'examen à la date du litige. La CJUE a jugé que, pour ce qui concerne les mesures d'urgence pouvant être prises postérieurement à la délivrance de l'autorisation de mise sur le marché, était seul applicable l'article 34 du règlement et non l'article 23 de la directive et les dispositions nationales qui en assurent la transposition.

L'article 34 du règlement du 22 septembre 2003, intitulé « mesures d'urgence », dispose : « *Lorsqu'un produit autorisé par le présent règlement ou*

conformément à celui-ci est, de toute évidence, susceptible de présenter un risque grave pour la santé humaine, la santé animale ou l'environnement ou si, au regard d'un avis de l'autorité délivré conformément aux articles 10 et 22, il apparaît nécessaire de suspendre ou de modifier d'urgence une autorisation, des mesures sont arrêtées conformément aux procédures visées aux articles 53 et 54 du règlement (CE) n° 178/2002 ».

Les articles 53 et 54 du règlement du 28 janvier 2002, auxquels renvoie l'article 34 du règlement de 2003, précisent les conditions dans lesquelles des mesures d'urgence peuvent être édictées et prévoient que la Commission dispose d'une compétence prioritaire pour intervenir dans ce type d'hypothèse. Toutefois, lorsqu'elle a été informée officiellement par un État membre de la nécessité de prendre des mesures d'urgence et qu'elle n'a pas réagi, l'article 54 prévoit que « *cet État membre peut prendre des mesures conservatoires* » et que « *dans ce cas, il en informe immédiatement les autres États membres et la Commission* ». Il ajoute que « *l'État membre peut maintenir les mesures conservatoires qu'il a prises au niveau national jusqu'à l'adoption des mesures communautaires* ».

Pour mettre en œuvre des mesures d'urgence sur la base de cet article 34 du règlement de 2002, la CJUE, dans son arrêt du 8 septembre 2011, a jugé qu'il incombe aux États membres « *d'établir, outre l'urgence, l'existence d'une situation susceptible de présenter un risque important mettant en péril de façon manifeste la santé humaine, la santé animale ou l'environnement* ». Il faut donc qu'il y ait à la fois urgence et risque important et manifeste.

À la suite de cet arrêt, le Conseil d'État par deux décisions du 28 novembre 2011 (n° 312921, *Société Monsanto*, et 313546, *AGPM*), a annulé l'arrêté du 5 décembre 2007 suspendant la cession et l'utilisation des semences de maïs MON 810 et l'arrêté du 7 février 2008 interdisant la mise en culture des variétés de semence du même maïs MON 810 qui avaient été pris, non sur le fondement de l'article 34 du règlement de 2003, mais sur celui des articles L. 535-2 du code de l'environnement et L. 251-1 du code rural habilitant le ministre de l'agriculture à prendre toute mesure en cas de nouvelle évaluation des risques existant pour la santé publique et l'environnement.

Le ministre de l'agriculture a alors pris un nouvel arrêté, le 16 mars 2012, suspendant la mise en culture du même maïs, cette fois sur le fondement de l'article L. 533-8 du code de l'environnement qui permet à l'autorité compétente pour délivrer une autorisation de mise sur le marché de prendre des mesures d'urgence. Le Conseil d'État a alors annulé cet arrêté le 1^{er} août 2013¹ en

¹ Conseil d'Etat, 1^{er} août 2013, *AGPM*, n° 358103.

jugeant que les conditions posées par le règlement et interprétées par la CJUE n'étaient pas réunies pour que puisse être prise une mesure d'urgence.

À la suite de cette décision du Conseil d'État du 1^{er} août 2013, et avant même le vote de la loi déferée, le ministre de l'agriculture a pris un arrêté, le 14 mars 2014, interdisant la commercialisation, l'utilisation et la culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié (Zea mays Lignée MON 810). Cet arrêté dispose que : *« La commercialisation, l'utilisation et la culture des variétés de semences de maïs issues de la lignée de maïs génétiquement modifié MON 810 mentionnée dans l'arrêté du 3 août 1998 susvisé sont interdites sur le territoire national jusqu'à l'adoption, d'une part, d'une décision définitive en application de l'article 18 de la directive 2002/53/CE du 13 juin 2002 susvisé et, d'autre part, des mesures communautaires mentionnées au 3 de l'article 54 du règlement (CE) n° 178/2002 du 28 janvier 2002 susvisé ».*

Cet arrêté a fait l'objet d'une requête tendant à la suspension de son exécution dès le 28 mars 2014. Par ordonnance du 5 mai 2014², le juge des référés du Conseil d'État a toutefois rejeté cette requête par les motifs suivants :

« 9. Considérant, toutefois, que, même s'il a un objet comparable à celui des deux arrêtés que les requérantes mentionnent, l'arrêté contesté, qui a été pris pour une période différente et dont les motifs font d'ailleurs état de circonstances, notamment d'études scientifiques, que le ministre estime nouvelles, ne saurait être regardé comme méconnaissant l'autorité de la chose jugée par les décisions du Conseil d'État statuant au contentieux mentionnées ci-dessus ; qu'il ne peut ainsi, en tout état de cause, être regardé comme préjudicant à l'intérêt public qui s'attache au respect de l'autorité de la chose jugée ; que, par ailleurs, en admettant même que, en l'état de l'instruction, des doutes sérieux existent sur la légalité de l'arrêté contesté, une telle circonstance ne saurait caractériser une urgence au sens des dispositions précitées ;

« 10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la condition d'urgence n'étant pas remplie, les demandes de suspension ne peuvent être accueillies... »

² Conseil d'Etat, ordonnance de référé, 28 mars 2014, AGPM, SARL Le Trouilh et EARL de Candelon, n^{os} 376808, 377133.

B – Droit de l’Union européenne et contrôle de constitutionnalité

1 – Le Conseil constitutionnel ne contrôle pas la conventionalité des lois lorsqu’il statue dans le cadre du contrôle de constitutionnalité.

Depuis sa décision rendue le 15 janvier 1975 sur la loi autorisant l’interruption volontaire de grossesse³, le Conseil constitutionnel rappelle de façon constante que l’article 55 de la Constitution institue une règle de conflit de normes. Il appartient à tout juge chargé de l’application de la loi de faire respecter cette règle de conflit qui conduit à écarter la loi nationale lorsqu’elle est incompatible avec un engagement international ou européen en vigueur. La hiérarchie posée par l’article 55 ne constitue donc pas une règle de validité constitutionnelle des lois.

Le Conseil constitutionnel rappelle avec constance cette jurisprudence comme l’a encore montré la décision du 12 mai 2010⁴. Le Conseil constitutionnel fait une application de sa jurisprudence IVG tant pour des traités internationaux⁵ que pour le droit communautaire⁶.

2 – Le Conseil constitutionnel contrôle le respect de l’exigence constitutionnelle de transposition des directives communautaires.

Le Conseil constitutionnel a tiré toutes les conséquences de l’article 88-1 introduit dans la Constitution par la loi constitutionnelle n° 92-554 juin 1992. Cet article a été modifié par la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 en vue de la ratification du traité instituant une constitution pour l’Europe, mais cette modification n’est jamais entrée en vigueur compte tenu de l’absence de ratification de ce traité. En vue de la ratification du traité de Lisbonne, il a été modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008. Le dernier état de sa rédaction, applicable à compter du 1^{er} décembre 2009, date d’entrée en vigueur du traité de Lisbonne, énonce : « *La République participe à l’Union*

³ Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l’interruption volontaire de la grossesse*.

⁴ Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l’ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d’argent et de hasard en ligne*.

⁵ Décisions n°s 77-83 DC du 20 juillet 1977, *Loi modifiant l’article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961*, cons. 6 ; 77-92 DC du 18 janvier 1978, *Loi relative à la mensualisation et à la procédure conventionnelle*, cons. 3 ; 80-116 DC du 17 juillet 1980, *Loi autorisant la ratification de la convention franco-allemande additionnelle à la Convention européenne d’entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959*, cons. 7 ; 89-268 DC du 29 décembre 1989, *Loi de finances pour 1990*, cons. 79 ; 93-335 DC du 21 janvier 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d’urbanisme et de construction*, cons. 6 ; 96-375 DC du 9 avril 1996, *Loi portant diverses dispositions d’ordre économique et financier*, cons. 9 ; 98-399 DC du 5 mai 1998, *Loi relative à l’entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d’asile*, cons. 12 ; 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 15 et 34 et 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l’égalité des chances*, cons. 27.

⁶ Décisions n°s 91-293 DC du 23 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique*, cons. 4 et 5 ; 91-298 DC du 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d’ordre économique et financier*, cons. 20 et 21 ; 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d’une couverture maladie universelle*, cons. 13 et 16.

européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007. »

Le Conseil constitutionnel a déduit de l'article 88-1 de la Constitution que « *la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle* »⁷. Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle restreint du respect de cette exigence pour censurer « *une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer* ». Une loi de transposition ne doit manifestement contredire ni les dispositions inconditionnelles et précises ni l'objectif général de la directive qu'elle a pour objet de transposer.

Sur le fondement de l'exigence constitutionnelle de transposition des directives, 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 directives⁸. 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 n° 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* »⁹.

Ce contrôle connaît une double limite. D'une part, la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti. D'autre part, le contrôle qu'exerce le Conseil constitutionnel est particulier. Celui-ci ne peut saisir la CJUE d'une question préjudicielle. Il doit se prononcer dans un délai très court (un mois parfois réduit à huit jours en cas d'urgence). Cela ne lui permet que de sanctionner la violation manifeste de l'exigence de transposition. Le Conseil ne déclare une disposition législative contraire à l'article 88-1 de la Constitution que si cette disposition méconnaît manifestement les dispositions ou l'objectif général de la directive qu'elle a pour objet de transposer. En l'absence de méconnaissance manifeste, le Conseil ne se prononce pas sur la validité de la loi de transposition au regard de cette directive : il revient alors aux juridictions administratives et judiciaires de procéder, dans le cadre de leur compétence, au contrôle de conventionnalité.

⁷ Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, cons. 7 et six décisions ultérieures.

⁸ Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*.

⁹ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est fondée sur l'exigence constitutionnelle de transposition des directives dégagée de l'article 88-1 de la Constitution. Le Conseil écarte donc son extension à tout autre cas de contrôle d'une loi ayant pour objet de mettre en œuvre un autre acte européen ou un traité européen.

C – Application en l'espèce

S'agissant du grief tiré de la violation de l'article 55 de la Constitution et de la supériorité des engagements internationaux de la France sur les lois, le Conseil constitutionnel l'a écarté en retenant une motivation reprise des derniers précédents précités et dans la droite ligne de la jurisprudence « IVG ».

S'agissant du grief tiré de la méconnaissance de l'article 88-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel devait répondre d'abord à la question de savoir si la disposition législative contestée s'analysait comme une loi « *ayant pour objet de transposer une directive de l'Union européenne* ».

La loi déferée vise les « *variétés de maïs génétiquement modifiés* ». Elle concerne en pratique deux maïs.

Le premier est le maïs MON 810 pour lequel il a été rappelé que l'autorisation de mise sur le marché date de 1998, que la Commission n'a pas encore statué sur la demande de 2007 de renouvellement de cette autorisation, que plusieurs arrêtés de 2007, 2008 et 2012 en suspendant la mise en culture ont été annulés par le Conseil d'État, qu'un arrêté d'interdiction de la commercialisation, de l'utilisation et de la culture a été pris par le ministre de l'agriculture le 14 mars 2014 et que le Conseil d'État a rejeté la requête tendant à la suspension de l'exécution de cet arrêté.

Le second maïs est le maïs TC 1507. La demande d'autorisation de ce maïs a été introduite en 2001. L'autorité européenne de sécurité des aliments a rendu des avis à son sujet en 2005, 2006, 2008, 2011 et 2012. Par un arrêt du 26 septembre 2013, le tribunal de l'Union européenne a jugé que la Commission n'avait pas rempli ses obligations découlant de la directive n° 2001/18/CE en ce qu'elle avait omis de soumettre au Conseil une proposition d'autorisation. La Commission a en conséquence, le 6 novembre 2013, soumis une proposition au Conseil concernant l'autorisation du maïs TC 1507. Le Parlement européen a recommandé de ne pas autoriser cette mise en culture mais ne dispose pas d'un pouvoir de codécision. La France a cherché à réunir une majorité qualifiée au Conseil « Affaires générales » pour s'opposer à cette autorisation. Elle n'y est pas parvenue lors de la réunion de ce Conseil le 11 février 2014. La

Commission, qui a fait la proposition d'autorisation, devra donc prendre cette décision même si la France, avec onze autres États, lui a écrit pour lui demander de ne pas le faire.

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 expressément qu'elle a pour objet de transposer ou qu'une partie de ses dispositions a pour objet de transposer 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 toujours dans le texte adopté par le Parlement. Il en allait ainsi de la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 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 a pour objet la transposition de la directive.

La décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 sur la loi relative aux OGM, donne l'illustration de deux hypothèses opposées :

– D'une part était invoquée la méconnaissance de la directive n° 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 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 pour objet de transposer la directive invoquée et a écarté le grief¹⁰.

Depuis lors, dans le même sens, le Conseil a eu à plusieurs fois l'occasion de considérer que des dispositions n'avaient pas pour objet de transposer une directive. Il en est allé ainsi pour l'extension d'une sanction pénale applicable aux étrangers en situation irrégulière, alors que la CJUE avait jugé cette sanction contraire à la directive du 16 décembre 2008 dite « directive retour »¹¹, ou

¹⁰ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 31.

¹¹ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 84 et 89.

encore pour l'extension des cas dans lesquels une spécialisation pharmaceutique peut faire l'objet d'une recommandation temporaire d'utilisation, cette mesure étant critiquée au regard des dispositions de la directive du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain¹².

– D'autre part, le Conseil a considéré que plusieurs autres dispositions de la loi OGM de 2008 avaient pour objet de transposer la directive n° 2001/18/CE : registres relatifs à la localisation de la dissémination des OGM, procédure d'agrément pour l'utilisation confirmée d'OGM, clause de sauvegarde. Il a examiné chacune de ces dispositions et conclu qu'elles ne méconnaissaient pas manifestement la directive et étaient donc conformes à l'article 88-1 de la Constitution¹³.

En l'espèce, dans la décision du 29 mai 2014 commentée, le Conseil a considéré que l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié n'a pas pour « objet » de transposer la directive de 2001.

D'une part, la directive ne traite jamais de maïs en particulier. Elle n'a en outre ni pour objet ni pour effet d'autoriser ou d'interdire par elle-même tel ou tel OGM.

D'autre part, la loi déferée ne s'insère pas dans la loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés. Elle n'en modifie ni n'en complète aucune disposition.

Aucun parlementaire n'a soutenu durant les travaux parlementaires que la loi déferée avait pour objet de transposer la directive de 2001. Mme Geneviève Gaillard, rapporteure à l'Assemblée nationale, s'est contentée d'indiquer que « *la présente proposition de loi s'inscrit, quant à elle, dans la continuité de l'article 2 de la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, aux termes duquel ces organismes 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" »*¹⁴.

Dès lors que la loi déferée n'a pas pour objet la transposition d'une directive, la jurisprudence tirée de l'article 88-1 de la Constitution ne s'applique pas et le

¹² Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, cons. 56.

¹³ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 précitée, cons. 47.

¹⁴ *Rapport sur la proposition de loi relative à l'interdiction de la mise en culture du maïs génétiquement modifié MON 810*, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 1831, 26 février 2014, p. 12.

Conseil constitutionnel n'a pas à vérifier si la loi est manifestement incompatible avec une directive.

Par suite, le Conseil constitutionnel a écarté les griefs tirés de la violation des articles 55 et 88-1 de la Constitution.

II. – Le grief tiré de la violation du principe de précaution.

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

En contrôle *a priori*, le Conseil constitutionnel juge qu'« *il incombe au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 de la Constitution, de s'assurer que le législateur n'a pas méconnu le principe de précaution et a pris des mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publiques* »¹⁵.

Dans sa décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a pris en considération le fait que l'interdiction du recours à tout procédé de fracturation hydraulique de la roche pour l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux est une interdiction pérenne. À ce titre, les dispositions législatives contestées ne sont pas des dispositions prises par le législateur en application du principe de précaution. Par conséquent, le Conseil constitutionnel a jugé que le grief tiré de la méconnaissance du principe de précaution était « *en tout état de cause inopérant* », sans même se prononcer sur la question de savoir si l'article 5 de la Charte de l'environnement institue ou non un droit ou une liberté que la Constitution garantit dont la méconnaissance pourrait être invoquée à l'appui d'une QPC¹⁶.

Dans la décision du 29 mai 2014 commentée, constatant que les dispositions du paragraphe I de l'article unique de la loi déferée ont seulement pour objet d'interdire, de manière pérenne, la mise en culture des variétés de maïs

¹⁵ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 précitée, cons. 18.

¹⁶ Décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, *Société Schuepbach Energy LLC (Interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures – Abrogation des permis de recherches)*, cons. 20.

génétiqnement modifié, le Conseil constitutionnel a retenu la même analyse que dans la décision du 11 octobre 2013 susmentionnée. Le Conseil a donc considéré comme inopérant le grief tiré de la méconnaissance du principe de précaution.

III. – Le grief tiré de la méconnaissance de l’objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi

Les sénateurs requérants reprochaient à la loi de ne pas définir le terme « *génétiqnement modifié* » et de ne pas préciser si l’interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié vise les expérimentations en plein champ.

L’objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité et de la loi découle, selon le Conseil constitutionnel, des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 et impose au législateur d’adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques aux fins de « *prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d’arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n’a été confiée par la Constitution qu’à la loi* »¹⁷.

En l’espèce, toutefois, le grief manquait en fait dès lors, d’une part, que le terme « *génétiqnement modifié* » est défini par l’article L. 531-1 du code de l’environnement et, d’autre part, qu’il résulte des travaux préparatoires que la loi déferée n’a pas pour objet d’interdire l’expérimentation des cultures OGM, même en plein champ.

¹⁷ Décisions nos 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*, cons. 29 ; 2009-592 DC du 19 novembre 2009, *Loi relative à l’orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie*, cons. 6.