

**Décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014**

*Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*

Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a été délibéré en conseil des ministres le 13 novembre 2013. Il a été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat en première lecture respectivement les 14 janvier et 15 avril 2014, puis en deuxième lecture, respectivement les 9 et 21 juillet 2014. Une commission mixte paritaire a élaboré un texte commun le 23 juillet 2014. La loi a été définitivement adoptée par le Sénat et l'Assemblée nationale les 24 juillet et 11 septembre 2014.

Cette loi a été déférée par plus de soixante députés qui mettaient en cause la conformité à la Constitution de certaines dispositions de ses articles 3, 4, 29, 32 et 48.

Dans sa décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré

– conformes à la Constitution les dispositions de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) qui définissent les objectifs du droit de préemption des SAFER, tout en formulant une réserve d'interprétation destinée à en circonscrire la portée ;

– contraires à la Constitution les dispositions permettant aux SAFER de préempter la seule nue-propriété de biens dans le cas où cette préemption intervient « *dans le but de la rétrocéder dans un délai maximal de 5 ans, à l'usufruitier de ces biens* », les dispositions qualifiant d'agrandissement d'exploitation toute prise de participation dans une autre exploitation agricole, ainsi que les dispositions permettant de soumettre à réexamen, pendant un délai de cinq ans, une autorisation d'exploiter délivrée à une société d'exploitation agricole en cas de diminution de l'emploi pendant cette période.

Il a rejeté les autres griefs de constitutionnalité.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a estimé que le paragraphe VII de l'article 4 avait été adopté selon une procédure contraire à la Constitution. Il a également examiné d'office et déclaré contraires à la Constitution, pour ce même motif, le paragraphe VII de l'article 13, le 5° du paragraphe I de l'article 60 et le paragraphe VI de l'article 67.

## **I – L'article 3 : le groupement d'intérêt économique et environnemental**

L'article 3 complète le titre I<sup>er</sup> : « Dispositions générales » du livre III « Exploitation agricole » du CRPM. Il lui ajoute un chapitre V consacré au groupement d'intérêt économique et environnemental (GIEE).

Le premier alinéa de l'article L. 315-1 du CRPM nouveau définit ce GIEE : *« Peut être reconnue comme groupement d'intérêt économique et environnemental toute personne morale dont les membres portent collectivement un projet pluriannuel de modification ou de consolidation de leurs systèmes ou modes de production agricole et de leurs pratiques agronomiques en visant une performance à la fois économique, sociale et environnementale »*

La reconnaissance de la qualité de GIEE est accordée par le préfet de région. L'article L. 315-2 du CRPM liste les objets que le projet pluriannuel doit comporter. Il s'agit notamment d'encourager les associations d'exploitations agricoles pour favoriser les synergies. Il s'agit aussi de *« proposer des actions relevant de l'agro-écologie permettant d'améliorer les performance économique, sociale et environnementale »*. La chambre d'agriculture coordonne les actions en vue de la capitalisation et de la diffusion des résultats des GIEE.

Le premier alinéa de l'article L. 315-6 du même code prévoit que *« Tout ou partie des actions prévues dans le projet pluriannuel mentionné à l'article L. 315-1 et relatives à la production agricole peuvent bénéficier de majorations dans l'attribution des aides publiques. Les critères déterminant la majoration des aides publiques privilégient les exploitants agricoles. »*

L'objectif du GIEE est de favoriser, comme l'indiquait l'exposé des motifs du projet de loi, *« la transition de l'agriculture vers des systèmes agro-écologiques »*. Pour ce faire, il s'appuie sur les projets collectifs initiés par les agriculteurs. Le projet pluriannuel est le cadre de cet engagement collectif. Pour aider au développement de ces GIEE, la loi prévoit que les actions menées par les exploitations agricoles, dans le cadre du projet pluriannuel, peuvent bénéficier de majorations dans l'attribution des aides publiques existantes.

C'est cette possibilité de majoration des aides publiques qui était contestée. Les requérants soutenaient que le fait de réserver une telle majoration en fonction d'un critère de mode d'organisation n'était pas conforme au principe d'égalité dès lors que les objectifs de performance économique, sociale et environnementale peuvent être atteints indépendamment du mode

d'organisation. Les requérants soutenaient également qu'en ne définissant pas lui-même les critères d'attribution de ces majorations, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence et rendu le texte inintelligible.

Le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité manquait en fait : la reconnaissance d'une personne morale comme GIEE peut bénéficier à toute personne morale qui remplit les conditions prévues, quelle que soit sa forme juridique. Le GIEE n'est donc pas une catégorie de personne morale, mais une forme de labellisation de la performance économique, sociale et environnementale de certains groupements agricoles (cons. 7).

S'agissant du second grief, il était infondé : la définition des critères d'attribution des aides publiques ne met pas en cause des principes ou règles que la Constitution range dans le domaine de la loi (cons. 8).

Estimant que le premier alinéa de l'article L. 315-6 du CRPM ne méconnaissait aucune autre exigence constitutionnelle, le Conseil constitutionnel l'a déclaré conforme à la Constitution.

## **II – L'article 29 : le droit de préemption des SAFER**

L'article 29 est relatif aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Créées en 1960, celles-ci ont toujours pour objet principal l'installation des exploitations agricoles et la maîtrise du marché foncier rural. Progressivement, elles ont vu leurs missions étendues à la préservation de l'environnement. Elles disposent de prérogatives de puissance publique et peuvent notamment exercer un droit de préemption sur les aliénations de biens agricoles qui sont portées à leur connaissance.

L'article 29 modifie diverses règles applicables aux SAFER : en particulier, il réécrit l'article qui définit les missions des SAFER (article L. 141-1 du CRPM) ; il prévoit des obligations d'information très étendues des SAFER pour toute cession à titre onéreux ou toute cession à titre gratuit entre vifs de biens ruraux, y compris s'il ne s'agit pas de biens pour lesquels le droit de préemption de la SAFER peut être exercé (L. 141-1-1) ; il modifie leur gouvernance (L. 141-6) ainsi que les règles relatives à leur droit de préemption. Sur ce dernier point, il redéfinit, à l'article L. 143-2 du CRPM, certaines des finalités pour lesquelles ce droit peut être exercé et il ouvre la possibilité que la préemption s'exerce sur des droits démembrés (usufruit ou nue-propriété) ou sur la cession des parts ou actions d'une société (L. 143-1).

Trois dispositions étaient contestées : la faculté donnée aux SAFER d'exercer leur droit de préemption sur l'usufruit ou la nue propriété, la faculté d'exercer ce droit sur les parts ou actions d'une société et la faculté donnée aux SAFER de demander la réduction de prix dans le cadre de la préemption d'une partie des biens aliénés.

### **A.- La mise en œuvre du droit de préemption des SAFER**

Le Conseil a, en premier lieu, examiné d'office la conformité à la Constitution de l'article L. 143-2 du CRPM, qui était modifié par le 7° de l'article 29.

L'argumentation des requérants, dirigée contre certaines dispositions de l'article 29 modifiant les conditions d'exercice du droit de préemption des SAFER, mettait en cause le caractère disproportionné de l'atteinte au droit de propriété résultant de l'exercice de cette prérogative. Ces griefs impliquaient l'identification de l'objectif d'intérêt général poursuivi par ce droit de préemption. Le Conseil a estimé nécessaire d'apprécier, préalablement à l'analyse des griefs des requérants, la conformité à la Constitution de l'article qui définit les objectifs qui peuvent être poursuivis par la mise en œuvre du droit de préemption des SAFER.

Le Conseil a donc fait usage de sa jurisprudence dite « néo-calédonienne » par laquelle il juge que *« la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine »*<sup>1</sup>.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel distingue la privation du droit de propriété, au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, et l'atteinte aux conditions d'exercice de ce droit, qui s'apprécie au regard de la protection reconnue par son article 2<sup>2</sup>. Dans le premier cas, la privation ne peut intervenir que *« lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »*. Dans le second cas, le Conseil examine principalement si l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété est proportionnée aux buts d'intérêt général poursuivis. À cette occasion, le Conseil constitutionnel peut être conduit à constater que les atteintes au droit de propriété en dénaturent le sens et la portée à raison de leur gravité.

---

<sup>1</sup> Pour une présentation de cette jurisprudence et de ces effets, voir le [« A la Une » de Juin 2013 du site Internet du Conseil constitutionnel](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/a-la-une/juin-2013-contrôle-des-lois-deja-en-vigueur-a-l-et-apos-occasion-du-contrôle-a-priori-des-lois.137208.html) : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/a-la-une/juin-2013-contrôle-des-lois-deja-en-vigueur-a-l-et-apos-occasion-du-contrôle-a-priori-des-lois.137208.html>

<sup>2</sup> Décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010, *Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée*, cons. 9.

Lorsque, comme en l'espèce, il ne s'agit pas d'une privation de propriété puisque la préemption suppose la manifestation, par le propriétaire, de l'intention d'aliéner, le juge constitutionnel s'assure que les atteintes portées aux conditions d'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Le droit de préemption porte, en outre, atteinte à l'exercice de la liberté contractuelle car il prive le vendeur de la liberté de choix de son contractant (la SAFER se substituant à ce dernier).

Le Conseil constitutionnel a donc contrôlé les mesures de préemption à l'aune des conditions d'exercice du droit de propriété et de la liberté contractuelle (cons. 18).

La difficulté constitutionnelle provient du fait que l'article L. 143-2 définit une grande pluralité d'objets pour la mise en œuvre du droit de préemption des SAFER.

Or, si les missions des SAFER, telles que définies par l'article L. 141-1 du CRPM, sont présentées en une pluralité d'objectifs, ceux-ci ne sont pas tous sur le même plan. Le 1<sup>o</sup> du paragraphe I de cet article dispose que « *Leurs interventions visent à favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles, ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations* », mais cet article énumère également d'autres objectifs et finalités plus généraux tel que concourir à la diversité des systèmes de production ou à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique ou de contribuer au développement durable des territoires ruraux.

Le Conseil constitutionnel a estimé qu'en définissant la pluralité des objectifs du droit de préemption, le législateur n'avait pas entendu modifier l'objet de ces sociétés et leur confier une mission plus large que leur objet principal. Il a donc formulé une réserve d'interprétation en jugeant « *que les dispositions de cet article L. 143-2 n'ont pas pour objet et ne sauraient, sans porter aux conditions d'exercice du droit de propriété et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée au regard de l'objet des missions de ces sociétés, permettre que l'exercice du droit de préemption qui leur est confié par les dispositions de l'article L. 143-1 soit mis en œuvre pour des motifs qui ne se rattachent pas principalement à leur mission de favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma*

*directeur régional des exploitations agricoles, ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations » (cons. 21).*

## **B – L'exercice du droit de préemption des SAFER sur des droits démembés.**

Le 5° de l'article 29 modifie l'article L. 143-1 du CRPM. Il porte sur le droit de préemption pour les ventes de droits démembés (usufruit et nue-propiété). Dans l'état du droit antérieur à la réforme, le droit de préemption des SAFER ne peut s'appliquer à de telles aliénations. Lors des travaux parlementaires, MM. Didier Guillaume et Philippe Leroy, rapporteurs au Sénat, avaient fait valoir que, pour « contourner » l'action des SAFER, des propriétaires cédaient par deux actes différents l'usufruit de leurs biens et la nue-propiété. Les députés avaient donc souhaité permettre aux SAFER d'utiliser leur droit de préemption sur l'usufruit ou sur la nue-propiété afin de neutraliser ces stratégies de contournement. En première lecture, le Gouvernement a indiqué que cette orientation nécessitait qu'il saisisse le Conseil d'État pour avis.

À la suite de l'avis du Conseil d'État, le Gouvernement a déposé un amendement en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. L'exposé des motifs de cet amendement indiquait :

*« Le Conseil d'État n'a pas fermé la porte à une telle possibilité, néanmoins, il a rappelé que l'octroi d'un tel droit de préemption devait être accompagné de garanties, tant pour les propriétaires que les membres proches de la famille du propriétaire ou le titulaire de l'autre élément du bien démembé, et être orienté vers la réalisation des missions des SAFER.*

*« Conformément aux recommandations du Conseil d'État, le présent amendement réserve la possibilité pour la SAFER de préempter l'usufruit ou la nue-propiété d'un bien aux cas où l'acheteur de ce bien n'est pas le titulaire de l'autre démembrement de la propriété du même bien.*

*« D'autre part, compte tenu de l'objet des SAFER, celles-ci ne pourront préempter la nue-propiété d'un bien que dans le but de reconstituer la pleine propriété de ce bien : lorsque la SAFER en détient l'usufruit, qu'elle est en train de l'acquérir, ou que l'usufruit expire dans un délai inférieur à deux ans, ou dans le but de rétrocéder la nue-propiété à l'usufruitier. »*

La disposition contestée, qui figure au cinquième alinéa de l'article L. 143-1, est ainsi rédigée :

*« Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent exercer leur droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de l'usufruit ou de la nue-propriété des biens mentionnés au présent article. Elles ne peuvent préempter la nue-propriété de ces biens que dans les cas où elles en détiennent l'usufruit ou sont en mesure de l'acquérir concomitamment, ou lorsque la durée de l'usufruit restant à courir ne dépasse pas deux ans, ou dans le but de la rétrocéder, dans un délai maximum de cinq ans, à l'usufruitier de ces biens. »*

Selon les requérants, cette faculté de préemption sur la nue-propriété ou l'usufruit constituait une immixtion disproportionnée dans les conditions d'exercice du droit de propriété.

Les questions posées étaient différentes pour la préemption en cas d'aliénation à titre onéreux du seul usufruit d'une part, et pour la préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de la nue-propriété d'autre part. Le Conseil a donc examiné ces deux questions distinctement (cons. 23 et 24).

\* S'agissant de la préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de l'usufruit, le Conseil a rappelé le but poursuivi : éviter que les démembrements de propriétés ne puissent tenir en échec l'accomplissement, par les SAFER, de leurs missions d'intérêt général. Il a en outre relevé les garanties qui encadrent l'exercice de ce droit de préemption et, en particulier, les exclusions définies à l'article L. 143-4, qui interdisent d'y recourir notamment pour « 3° les acquisitions effectuées par des cohéritiers sur licitation amiable ou judiciaire et les cessions consenties à des parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclus, ou à des cohéritiers ou à leur conjoint survivant ». Cet article est en outre complété par un 8° qui fait obstacle au droit de préemption en cas d'acquisition de la nue-propriété par l'usufruitier ou inversement. Ces exclusions ont en particulier pour effet d'interdire la préemption sur des cessions de droits démembrés intrafamiliales, en particulier à la suite d'un démembrement résultant de la loi successorale.

Compte tenu de cet encadrement, le Conseil constitutionnel a estimé que la possibilité d'une préemption lors de l'aliénation de l'usufruit ne portait pas une atteinte disproportionnée aux conditions d'exercice du droit de propriété (cons. 23).

\* S'agissant de la préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de la nue-propriété, la question était plus délicate car cette préemption ne peut qu'indirectement se rattacher aux missions des SAFER. Elle appelle donc des garanties supplémentaires de la part du législateur.

Les dispositions contestées permettaient l'exercice du droit de préemption sur la nue-propriété dans quatre cas :

- la SAFER détient déjà l’usufruit du bien ;
- la SAFER est en mesure de l’acquérir concomitamment ;
- la durée de l’usufruit restant à courir ne dépasse pas deux ans ;
- la nue-propriété devra être rétrocédée à l’usufruitier du bien dans les cinq ans.

Le Conseil constitutionnel a estimé que les trois premiers cas assuraient un encadrement effectif de l’exercice de ce droit de préemption en adéquation avec les missions des SAFER.

Il a en revanche déclaré contraire à la Constitution le dernier cas du fait de l’absence de garantie assurant le respect effectif du délai de cinq ans. Si le Gouvernement faisait valoir, dans ses observations, que le vendeur ou l’acquéreur serait en droit de demander la nullité de la décision de préemption en application de l’article L. 143-14 du CRPM, toutefois, cet article faisait uniquement référence à des règles de procédure contentieuse et ne prévoyait pas de sanction de l’inobservation du délai de cinq ans prévu par le législateur. Dans la mesure où la valeur de la nue-propriété augmente avec le temps qui passe (et qui rapproche nécessairement de la réunion avec l’usufruit entre les mains du nu-propriétaire), la faculté que les SAFER conservent la nue-propriété au delà du délai nécessaire pour la restituer porterait une atteinte non justifiée au droit de propriété (cons. 24).

### **C – Les griefs qui manquaient en fait**

Le Conseil a enfin examiné, pour les écarter, deux griefs qui manquaient en fait.

\* Le sixième alinéa de l’article L. 143-1 nouveau du CRPM étend le droit de préemption des SAFER « *en cas d’aliénation à titre onéreux de la totalité des parts ou actions d’une société ayant pour objet principal l’exploitation ou la propriété agricole* ».

Les requérants soutenaient que l’exercice de ce droit de préemption allait permettre aux SAFER d’entrer au capital d’une société voire, par le biais de la rétrocession, d’imposer un associé ou un actionnaire dans une société. Il en aurait résulté une atteinte à la liberté contractuelle.



Sans se prononcer sur la question de savoir dans quelles conditions le principe de l'*affectio societatis*<sup>3</sup> constitue une composante de la liberté contractuelle, le Conseil constitutionnel a estimé que le grief manquait en fait : le droit de préemption en cause n'est possible que s'il s'exerce sur la totalité des parts ou action d'une société (cons. 25).

\* Le 10° de l'article 29 modifie et complète l'article L. 143-7-1 du CRPM pour permettre le recours à la procédure de réduction de prix lorsque le droit de préemption des SAFER est mis en œuvre en application du 9° de l'article L. 143-2 du CRPM sur une partie des biens aliénés.

En effet, parmi les objectifs du droit de préemption des SAFER énumérés par l'article L. 143-2, le 9° prévoit un cas particulier : celui dans lequel la SAFER exerce son droit de préemption « *dans les conditions prévues par le chapitre III du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme* ». Les dispositions combinées de l'article L. 143-7-1 du CRPM et du 2° de l'article L. 143-3 du code de l'urbanisme prévoient que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent exercer un droit de préemption, à la demande et au nom du département, à l'intérieur des périmètres d'intervention définis en application de l'article L. 143-1 du code de l'urbanisme et dans le but d'assurer la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Ce droit de préemption peut s'exercer sur une partie seulement des biens aliénés. En effet, le troisième alinéa de l'article L. 143-7-1 du CRPM dispose : « *Le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 peut être exercé pour l'acquisition d'une fraction d'une unité foncière comprise dans les périmètres mentionnés au premier alinéa. Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière. Le prix d'acquisition fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation tient compte de l'éventuelle dépréciation subie, du fait de la préemption partielle, par la fraction restante de l'unité foncière* ».

L'article 29 complète cet article 143-7-1 par un alinéa qui prévoit la possibilité, pour les SAFER, de recourir à la procédure de réduction de prix en cas de préemption partielle. L'article L. 143-10 du CRPM permet en effet aux SAFER, lorsque « *le prix et les conditions d'aliénation sont exagérés* », de proposer par l'intermédiaire du notaire instrumentaire un prix et des conditions différents. Si le vendeur n'accepte pas ces conditions il peut soit retirer le bien de la vente, « *soit demander la révision du prix proposé par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural au tribunal compétent de l'ordre judiciaire* ». Le cinquième alinéa de l'article R. 143-12 prévoit que le tribunal de grande instance est compétent pour statuer sur cette demande.

---

<sup>3</sup> Principe de droit des sociétés dont il résulte que la société repose sur un lien personnel entre les associés, fondé sur leur volonté commune de collaborer ensemble à la conduite des affaires sociales et d'en accepter les risques.

Les requérants estimaient que l'instauration de la procédure de révision de prix dans le cas de la préemption partielle conduirait à priver le propriétaire vendeur du droit de voir le juge de l'expropriation statuer sur le prix d'acquisition en tenant compte de l'éventuelle dépréciation subie sur la fraction non préemptée.

Toutefois ce grief manquait en fait. Il résulte nécessairement de la combinaison de l'article L. 143-7-1 et de l'article L. 143-10 qu'en cas de mise en œuvre de la procédure de révision de prix dans le cadre d'une préemption partielle, le juge compétent sera le juge de l'expropriation (cons. 30). Comme le soulignait le Gouvernement dans ses observations, la réforme résultant de la loi déferée nécessite une modification de l'article R. 143-12 du CRPM en ce sens.

### **III. – L'article 32 : le contrôle des structures des exploitations agricoles**

L'article 32 est relatif au régime dit du « *contrôle des structures* », qui fait l'objet du chapitre I<sup>er</sup> du titre III (« *La politique d'installation et le contrôle des structures et de la production* ») du livre III (« *Exploitation agricole* ») du CRPM.

En vertu de ce contrôle, les opérations portant sur des exploitations agricoles sont soumises à un régime d'autorisation administrative ou, à titre dérogatoire, à un régime de déclaration préalable, tous deux prévus par les dispositions de l'article L. 331-2 du CRPM.

L'article L. 331-1 du CRPM, tel que modifié par les dispositions du 1<sup>o</sup> du paragraphe III de l'article 32, prévoit que le contrôle des structures a pour objectif principal de favoriser l'installation d'agriculteurs et peut, concomitamment, avoir pour objet accessoire de consolider ou de maintenir les exploitations, de promouvoir le développement des systèmes de production et de maintenir une agriculture diversifiée, riche en emplois et génératrice de valeur ajoutée.

Le « *contrôle des structures* » a été initié par la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole, puis modifié par la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole (décision n° 80-115 DC du 1<sup>er</sup> juillet 1980<sup>4</sup>) et la loi n° 84-741 du 1<sup>er</sup> août 1984 relative au contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage (décision n° 84-172 DC du 26 juillet 1984<sup>5</sup>). Depuis son allègement par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006

---

<sup>4</sup> Décision n° 80-115 DC du 1<sup>er</sup> juillet 1980, *Loi d'orientation agricole*.

<sup>5</sup> Décision n° 84-172 DC du 26 juillet 1984, *Loi relative au contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage*.

d'orientation agricole, le dispositif de contrôle des structures avait donné lieu à des pratiques de contournement, permettant des agrandissements importants réalisés au détriment de l'installation de nouveaux agriculteurs ou favorisant des démembrements d'exploitations viables.

Dans ce contexte, l'article 32 de la loi déferée vise à renforcer le contrôle des structures afin d'en restaurer l'efficacité.

Les requérants critiquaient deux de ses dispositions :

– celles du 1° de son paragraphe III, qui insèrent dans le CRPM un nouvel article L. 331-1-1, dont le 2° définit la notion d'« *agrandissement d'exploitation* », laquelle a pour effet d'imposer, sauf cas dérogatoire, la délivrance d'une autorisation d'exploiter ;

- celles du a) du 5° de son paragraphe III, qui modifie l'article L. 331-7 du CRPM, pour prévoir la possibilité pour l'autorité administrative de remettre en cause l'autorisation d'exploiter pendant les cinq années suivant sa délivrance à une société d'exploitation agricole en cas de diminution du nombre d'emplois.

#### **A. – Le contrôle des agrandissements d'exploitation (2° de l'article L. 331-1-1 du CRPM)**

L'article L. 331-2 du CRPM soumet les agrandissements d'exploitation au contrôle des structures (régime d'autorisation administrative ou, à titre dérogatoire, régime de déclaration préalable). Cependant, jusqu'à présent, la notion d'agrandissement n'était pas définie par le code et les prises de participation dans une exploitation n'étaient pas comprises dans le champ d'application du contrôle des structures. Cette omission avait engendré des stratégies de contournements du régime du contrôle des structures.

Aux termes du 2° du nouvel article L. 331-1-1 du CRPM : « *Est qualifié d'agrandissement d'exploitation ou de réunion d'exploitations au bénéfice d'une personne le fait, pour celle-ci, mettant en valeur une exploitation agricole à titre individuel ou dans le cadre d'une personne morale, d'accroître la superficie de cette exploitation ou de prendre, directement ou indirectement, participation dans une autre exploitation agricole ; la mise à disposition de biens d'un associé exploitant lors de son entrée dans une personne morale est également considérée comme un agrandissement ou une réunion d'exploitations au bénéfice de cette personne morale.* ».

Les requérants soutenaient qu'en incluant dans la notion d'« *agrandissement d'exploitation* » toute prise de participation, directe ou indirecte, les dispositions

du 2° de l'article L. 331-1-1 du CRPM portaient atteinte à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété.

Le Conseil constitutionnel a fait droit au grief des requérants.

Dans un premier temps, il a relevé qu'en incluant les prises de participation dans la notion d'« agrandissement d'exploitation », le législateur a poursuivi le but d'intérêt général de renforcement de l'efficacité du contrôle des structures des exploitations agricoles (cons. 36).

Dans un second temps, après avoir relevé que « *les dispositions du 2° de l'article L. 331-1-1 qualifient d'agrandissement d'exploitation agricole toute prise de participation, quelle que soit son importance* », il a jugé « *qu'en ne réservant pas cette qualification aux prises de participation conduisant à une participation significative dans une autre exploitation agricole, ces dispositions ont porté au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi* » (cons. 37).

Le Conseil a donc censuré les mots « *ou de prendre, directement ou indirectement, participation dans une autre exploitation agricole* » figurant au 2° de l'article L. 331-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

## **B. – Le réexamen de l'autorisation d'exploiter délivrée dans un délai de cinq ans (troisième alinéa de l'article L. 331-7 du CRPM)**

L'une des modifications introduites par l'article 32 en matière d'autorisations d'exploiter a été l'introduction d'une possibilité de soumettre à un nouvel examen une autorisation délivrée dans certains cas. Comme l'expliquait le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale : « *L'article L. 331-7 (...) traite les cas où l'autorité administrative constate qu'un fonds est exploité contrairement aux dispositions du contrôle des structures. Elle met alors l'intéressé en demeure de régulariser sa situation. Si, à l'expiration du délai imparti pour cesser l'exploitation des terres concernées, le préfet constate que l'exploitation se poursuit dans des conditions irrégulières, il peut prononcer à l'encontre de l'intéressé une sanction pécuniaire.*

« *Le présent projet de loi prévoit de compléter cet article par une nouvelle possibilité pour l'autorité administrative. Si l'administration constate qu'une réduction du nombre d'actifs intervient dans un délai de trois ans à compter de la mise à disposition de terres à une société, l'autorité administrative peut réexaminer l'autorisation d'exploiter qu'elle a délivrée. (...)*

*« L'objectif poursuivi est d'éviter les agrandissements « déguisés » réalisés par des sociétés, qui dans un premier temps intègrent un nouvel associé qui met à disposition son exploitation et se retire ensuite dans un délai très court. Mais ces mouvements ne sont pas toujours opérés dans un but de contournement du contrôle des structures. Il est donc préférable de laisser une marge d'appréciation à l'autorité administrative »<sup>6</sup>.*

Le dispositif initial du projet de loi sur ce point a été modifié par un amendement en commission au Sénat, qui a allongé de deux ans la période pendant laquelle l'autorisation d'exploiter peut être remise en cause, pour la porter à cinq ans.

Les dispositions finalement adoptées prévoyaient de compléter l'article L. 331-7 du CRPM par un nouveau troisième alinéa en vertu duquel : *« Lorsqu'elle constate qu'une réduction du nombre d'emplois salariés ou non salariés, permanents ou saisonniers, intervient dans un délai de cinq ans à compter de la mise à disposition de terres à une société, l'autorité administrative peut réexaminer l'autorisation mentionnée à l'article L. 331-2 qu'elle a délivrée. Pour ce faire, elle prescrit à l'intéressé de présenter une nouvelle demande dans un délai qu'elle détermine et qui ne peut être inférieur à un mois. Elle notifie cette injonction à l'intéressé dans un délai d'un an à compter de cette réduction et au plus tard six mois à compter du jour où elle en a eu connaissance. ».*

Les requérants soutenaient que ces dispositions portent atteinte à la liberté d'entreprendre dès lors qu'elles ont pour effet, compte tenu des ajustements du volume de main-d'œuvre rendus nécessaires par les variations de l'activité économique, de contraindre en pratique les sociétés d'exploitation agricole à solliciter chaque année une nouvelle autorisation d'exploiter.

### **1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de liberté d'entreprendre et de droit de propriété**

Le Conseil constitutionnel fonde la protection constitutionnelle de la liberté en général, et de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle en particulier, sur l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (Déclaration de 1789) : *« La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui(...) »*. Il considère *« qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt*

---

<sup>6</sup> M. Germinal Peiro, *Rapport sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, Assemblée nationale, Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, n° 1639, 13 décembre 2013, p. 365.

*général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »<sup>7</sup>.*

L'examen de la jurisprudence du Conseil montre que la liberté d'entreprendre s'entend sous les deux composantes traditionnelles de cette liberté : la liberté d'accéder à une profession ou une activité économique<sup>8</sup> et la liberté dans l'exercice de cette profession et de cette activité<sup>9</sup>. Au titre de cette seconde composante, le Conseil a reconnu la liberté d'embaucher en choisissant ses collaborateurs<sup>10</sup>, de licencier<sup>11</sup>, de fixer ses tarifs<sup>12</sup> ou de faire de la publicité commerciale<sup>13</sup>.

Le Conseil procède fréquemment à un contrôle fondé sur la liberté d'entreprendre en lien avec d'autres libertés dont elle est proche, qu'il s'agisse de la liberté contractuelle<sup>14</sup> ou de l'exercice du droit de propriété<sup>15</sup>. Lorsque la conciliation met en cause, non plus un principe constitutionnel, mais un motif d'intérêt général, le contrôle du Conseil constitutionnel tend à se renforcer.

Dans sa décision n° 2014-692 DC du 27 mars 2014<sup>16</sup>, le Conseil avait été saisi de dispositions mettant en cause l'exercice du droit de propriété et la liberté d'entreprendre compte tenu des contraintes qu'elles faisaient peser sur les choix de gestion des entreprises. Dans cette décision, le Conseil a jugé *« qu'en permettant un refus de cession en cas d'offre de reprise sérieuse dans le seul cas où il est motivé par la "mise en péril de la poursuite de l'ensemble de l'activité de l'entreprise" cessionnaire, les dispositions contestées ont pour effet de priver l'entreprise de sa capacité d'anticiper des difficultés économiques et de procéder à des arbitrages économiques à un autre niveau que celui de l'ensemble de l'activité de l'entreprise ;*

*« Considérant, d'autre part, que les dispositions contestées imposent à l'entreprise qui envisage de fermer un établissement d'accepter une " offre de*

<sup>7</sup> 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*, cons. 24.

<sup>8</sup> Décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, *Association pour le droit à l'initiative économique (Conditions d'exercice de certaines activités artisanales)*, cons. 2 et 3.

<sup>9</sup> Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, *M. Christian S. (Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle)*, cons. 7.

<sup>10</sup> Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Loi portant amnistie*, cons. 22.

<sup>11</sup> Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 50.

<sup>12</sup> Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales*, cons. 21.

<sup>13</sup> Décisions n°s 82-141 DC du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, cons. 12 et 13 et 90-283 DC du 8 janvier 1991, *Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*, cons. 15.

<sup>14</sup> Décision n° 2012-242 QPC du 14 mai 2012, *Association Temps de Vie (Licenciement des salariés protégés au titre d'un mandat extérieur à l'entreprise)*, cons. 6 et 7.

<sup>15</sup> Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 19 et 20, plus récemment n° 2014-375 QPC du 21 mars 2014 et autres, *M. Bertrand L. et autres*, cons. 14.

<sup>16</sup> Décision n° 2014-692 DC du 27 mars 2014, *Loi visant à reconquérir l'économie réelle*.

*reprise sérieuse " ; que si le législateur précise que ce caractère sérieux des offres de reprise s'apprécie " notamment au regard de la capacité de leur auteur à garantir la pérennité de l'activité et de l'emploi de l'établissement ", ces dispositions confient au tribunal de commerce saisi dans les conditions prévues à l'article L. 771-1 le pouvoir d'apprécier ce caractère sérieux ; que les dispositions contestées permettent également à un tribunal de commerce de juger qu'une entreprise a refusé sans motif légitime une offre de reprise sérieuse et de prononcer une pénalité pouvant atteindre vingt fois la valeur mensuelle du salaire minimum interprofessionnel de croissance par emploi supprimé ; que les dispositions contestées conduisent ainsi le juge à substituer son appréciation à celle du chef d'une entreprise, qui n'est pas en difficulté, pour des choix économiques relatifs à la conduite et au développement de cette entreprise ;*

*« Considérant que l'obligation d'accepter une offre de reprise sérieuse en l'absence de motif légitime et la compétence confiée à la juridiction commerciale pour réprimer la violation de cette obligation font peser sur les choix économiques de l'entreprise, notamment relatifs à l'aliénation de certains biens, et sur sa gestion des contraintes qui portent tant au droit de propriété qu'à la liberté d'entreprendre une atteinte manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ; que, par suite, les dispositions des 2° et 3° de l'article L. 772-2 du code de commerce doivent être déclarées contraires à la Constitution ; qu'il en va de même, par voie de conséquence, des mots " ou qu'elle a refusé une offre de reprise sérieuse sans motif légitime de refus " figurant au premier alinéa de l'article L. 773-1 du même code et des mots : " ou qu'elle a refusé une offre de reprise jugée sérieuse en application du 2° du même article en l'absence d'un motif légitime de refus de cession au titre du 3° dudit article " figurant à l'article L. 773-2 du même code »<sup>17</sup>.*

## **2. – L'application aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 331-7 du CRPM**

Le dispositif retenu par le législateur introduisait, en matière de délivrance des autorisations d'exploiter, une différence de nature entre les autorisations délivrées de manière définitive et celles qui étaient susceptibles d'être remises en cause pendant un délai relativement long suivant la date de leur délivrance. L'atteinte ainsi portée à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété des sociétés se voyant délivrer le second type d'autorisations d'exploiter était significative. Elle allait bien au-delà de ce qui pouvait être jugé nécessaire pour prévenir d'éventuelles fraudes à la loi (fausses déclarations lors du dépôt de la demande d'autorisation, intention cachée...).

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, cons. 19 à 21.

Pour contrôler ce dispositif, le Conseil constitutionnel a retenu un raisonnement analogue à celui de la décision du 27 mars 2014 précitée. Après avoir relevé « *qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu préserver l'emploi agricole ; qu'il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général* » (cons. 41) et que « *ces dispositions ont pour effet d'interdire aux sociétés d'exploitation agricole, pendant la période de cinq ans suivant l'attribution de leur autorisation d'exploiter, d'ajuster le volume de leur main-d'œuvre en fonction des besoins de leur exploitation compte tenu des fluctuations de l'activité économique, sauf à s'exposer au risque de voir leur autorisation d'exploiter remise en cause* » (cons. 42), il a jugé que « *les dispositions contestées font ainsi peser sur les choix économiques des sociétés d'exploitation agricoles et sur leur gestion des contraintes qui portent tant au droit de propriété qu'à la liberté d'entreprendre une atteinte manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi* » (cons. 43).

Par suite, il a déclaré contraires à la Constitution les dispositions du *a*) du 5° du paragraphe III de l'article 32 ainsi que, par voie de conséquence, les dispositions du *b*) du 5° du même paragraphe III.

#### **IV. – L'article 48 : la lutte contre « l'antibiorésistance » vétérinaire**

Le 2° du paragraphe I de l'article 48 vise à mieux encadrer l'usage des médicaments vétérinaires comportant une ou plusieurs substances antibiotiques afin de lutter contre « l'antibiorésistance ».

A cet effet, il insère, notamment, dans le code de la santé publique (CSP) un nouvel article L. 5141-14-2, aux termes duquel : « *À l'occasion de la vente de médicaments vétérinaires contenant une ou plusieurs substances antibiotiques, les remises, rabais, ristournes, la différenciation des conditions générales et particulières de vente au sens du I de l'article L. 441-6 du code de commerce ou la remise d'unités gratuites et toutes pratiques équivalentes sont interdits. Toute pratique commerciale visant à contourner, directement ou indirectement, cette interdiction par l'attribution de remises, rabais ou ristournes sur une autre gamme de produits qui serait liée à l'achat de ces médicaments est prohibée.*

« *La conclusion de contrats de coopération commerciale, au sens du 2° du I de l'article L. 441-7 du même code, relatifs à des médicaments vétérinaires comportant une ou plusieurs substances antibiotiques est interdite et, lorsque de tels contrats sont conclus, ils sont nuls et de nul effet.* »

Afin de lutter contre « l'antibiorésistance », l'article L. 5141-14-2 du CSP prohibe les incitations commerciales consenties par les fabricants de



médicaments à l'occasion de la vente de médicaments vétérinaires contenant des substances antibiotiques aux distributeurs de ces médicaments (vétérinaires et, dans une faible mesure, pharmaciens) sous la forme de remises, rabais, ristournes, la différenciation des conditions générales et particulières de vente au sens du I de l'article L. 441-6 du code de commerce ou la remise d'unités gratuites et toutes pratiques équivalentes.

Les requérants soutenaient qu'en interdisant les incitations commerciales consenties à l'occasion de la vente de médicaments vétérinaires contenant des substances antibiotiques, ces dispositions portaient atteinte à la liberté d'entreprendre.

Sans encore avoir à connaître exactement d'un dispositif analogue à celui des dispositions contestées de l'article L. 5141-14-2 du CSP, le Conseil constitutionnel avait déjà jugé conforme à la Constitution plusieurs dispositions législatives visant à lutter contre certaines pratiques commerciales.

D'une part, le Conseil a examiné des dispositions fiscales. Il a ainsi jugé que n'était pas contraire à la liberté d'entreprendre de faire porter la charge d'une imposition de manière plus significative sur les établissements et entreprises qui rétrocèdent des marges commerciales importantes aux pharmacies sur certaines spécialités pharmaceutiques<sup>18</sup>. Dans le même sens, le Conseil a jugé que le législateur a pu étendre l'assiette de la contribution sur les dépenses de promotion des médicaments aux frais de congrès scientifiques<sup>19</sup>.

D'autre part, le Conseil a jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article L. 442-6 du code de commerce qui, pour déterminer l'objet de l'interdiction des pratiques commerciales abusives dans les contrats conclus entre un fournisseur et un distributeur, se réfèrent à la notion de « *déséquilibre significatif* » entre les droits et obligations des parties pour obliger à réparer le préjudice causé<sup>20</sup>. Il a aussi jugé conforme à la Constitution le pouvoir d'action du ministre pour faire cesser les pratiques restrictives de concurrence<sup>21</sup>.

Dans ses observations, le Gouvernement faisait valoir que, par les dispositions contestées, le législateur poursuivait un objectif de protection de la santé publique. Toutefois, jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel n'avait jamais eu

---

<sup>18</sup> Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 21 à 25.

<sup>19</sup> Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, cons. 28 à 33.

<sup>20</sup> Décision n° 2010-85 QPC du 13 janvier 2011, *Ets Darty et Fils (Déséquilibre significatif dans les relations commerciales)*, cons. 4.

<sup>21</sup> Décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Sté Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre les pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 3 à 5.

l'occasion de considérer que le législateur poursuivait un tel objectif, dont la valeur constitutionnelle découle du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, pour des mesures autres que celles directement relatives à la santé humaine.

Dans la décision du 9 octobre 2014 commentée, le Conseil n'a pas considéré que le législateur poursuivait un tel objectif. Il a simplement relevé que l'article L. 5141-14-2 du CSP répond au but d'intérêt général de lutte contre « *l'antibiorésistance* » en médecine vétérinaire, et que la mesure prévue par cet article est proportionnée à ce but dès lors qu'elle ne porte que sur les médicaments vétérinaires contenant une ou plusieurs substances antibiotiques, et non pas sur l'ensemble des médicaments vétérinaires (cons. 46).

Le Conseil constitutionnel en a déduit que l'article L. 5141-14-2 du CSP ne porte pas atteinte à la liberté d'entreprendre.

Estimant que cet article ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, le Conseil constitutionnel l'a déclaré conforme à la Constitution (cons. 47).

## **V. – Les dispositions introduites en méconnaissance de règles de procédure**

En vertu du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique* ». Le Conseil constitutionnel déduit de l'économie de l'article 45 et notamment de son premier alinéa « *que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées à un projet ou une proposition de loi, après la première lecture, par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion, c'est-à-dire qui n'a pas été adoptée dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblées ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation 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* »<sup>22</sup>.

Cette jurisprudence dite « de l'entonnoir »<sup>23</sup>, qui fait obstacle à l'introduction de dispositions entièrement nouvelles en deuxième lecture, conduisait à censurer

<sup>22</sup> V. par ex. décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, *Loi relative à la consommation*, cons. 37.

<sup>23</sup> Pour des censures récentes sur ce fondement, v. par ex. décisions n°s 2013-684 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances rectificative pour 2013*, cons. 23, 38 et 39 ; 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 153 à 155 ; 2014-700 DC du 31 juillet 2014, *Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*, cons. 10 à 13.

plusieurs dispositions introduites trop tardivement lors de la procédure législative.

Tout d'abord, le Conseil constitutionnel a relevé que les dispositions du paragraphe VII de l'article 4, réformant les règles de nomination des assesseurs des tribunaux paritaires des baux ruraux, avaient été introduites par amendement en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Or, aucune des dispositions de l'article 4 en discussion en deuxième lecture ne concernaient les règles de composition des tribunaux paritaires des baux ruraux, pas plus qu'aucune autre disposition d'aucun autre article du projet de loi. Certes, certaines dispositions en discussion étaient relatives aux règles applicables aux baux ruraux, mais cela permettait d'établir l'existence d'un lien indirect avec des dispositions en discussion, et non celle d'un lien direct.

Aussi, alors que le Conseil constitutionnel était saisi par les députés de griefs au fond portant sur ce paragraphe VII de l'article 4 (cons. 11), il a relevé d'office l'adoption de ces dispositions selon une procédure contraire à la Constitution (cons. 13). Il a donc déclaré contraire à la Constitution le paragraphe VII de l'article 4, ainsi que, par voie de conséquence, le paragraphe XXIV de l'article 93, relatif aux modalités de l'entrée en vigueur de ces dispositions.

Le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, également censuré d'office, pour méconnaissance de cette même règle de procédure, les dispositions suivantes :

– le paragraphe VII de l'article 13, introduit par amendement en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, qui prévoyait de modifier le dernier alinéa de l'article L. 2152-1 du code du travail afin d'appliquer aux coopératives d'utilisation de matériel agricole les règles de représentativité des organisations professionnelles d'employeurs prévues pour les branches couvrant exclusivement les activités agricoles (cons. 48). Cette disposition visait à corriger une erreur dans la définition du champ d'application de telles règles de représentativité, laquelle n'était pas une erreur figurant dans le texte en discussion ou un autre texte en cours d'examen ;

– le 5° du paragraphe I de l'article 60, introduit par amendement en deuxième lecture au Sénat, qui avait pour objet d'insérer dans le CRPM un nouvel article L. 811-2-1 créant un observatoire de l'enseignement technique agricole (cons. 49). Si les dispositions de l'article 60 en discussion étaient relatives aux établissements de l'enseignement technique agricole, et prévoyaient également la création d'un comité consultatif ministériel compétent à l'égard des personnels enseignants, aucune de ces dispositions ne prévoyait la création d'une structure d'évaluation qui aurait ainsi été modifiée ou dont les missions auraient été complétées ;

– le paragraphe VI de l'article 67, introduit par amendement en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, qui prévoyait la remise au Parlement d'un rapport de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie relatif à la sollicitation des ressources en bois-énergie. Si les dispositions de l'article 67 en discussion comportaient un certain nombre de mesures relatives à la politique forestière, aucune d'entre elles ne prévoyait la remise d'un rapport au Parlement. Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de juger que l'introduction par amendement postérieurement à la première lecture d'une disposition relative à la remise d'un rapport méconnaît la règle de l'entonnoir, même lorsque le sujet de ce rapport correspond au droit substantiel modifié par les dispositions en discussion<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> La disposition est en effet une disposition relative à l'information du Parlement, et le lien avec le droit substantiel modifié n'est donc qu'indirect. Cf. la décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013 précitée, cons. 38 et 39.