

LOIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013

NOR : CSCL1309632S

(LOI VISANT À PRÉPARER LA TRANSITION VERS UN SYSTÈME ÉNERGÉTIQUE SOBRE ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS SUR LA TARIFICATION DE L'EAU ET SUR LES ÉOLIENNES)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues par l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, le 13 mars 2013, par MM. Jean-Claude GAUDIN, Pierre ANDRÉ, Gérard BAILLY, Philippe BAS, René BEAUMONT, Christophe BÉCHU, Michel BÉCOT, Joël BILLARD, Jean BIZET, Pierre BORDIER, Mme Natacha BOUCHART, M. Joël BOURDIN, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. François-Noël BUFFET, Jean-Pierre CANTEGRIT, Jean-Noël CARDOUX, Jean-Claude CARLE, Mme Caroline CAYEUX, MM. Gérard CÉSAR, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Jean-Pierre CHAUVEAU, Marcel-Pierre CLÉACH, Christian COINTAT, Gérard CORNU, Raymond COUDERC, Jean-Patrick COURTOIS, Philippe DALLIER, Mme Isabelle DEBRÉ, MM. Francis DELATTRE, Robert del PICCHIA, Gérard DÉRIOT, Mmes Catherine DEROCHE, Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Eric DOLIGÉ, Philippe DOMINATI, Michel DOUBLET, Mme Marie-Annick DUCHÊNE, MM. Alain DUFAUT, André DULAIT, Ambroise DUPONT, Louis DUVERNOIS, Jean-Paul EMORINE, André FERRAND, Louis-Constant FLEMING, Michel FONTAINE, Bernard FOURNIER, Jean-Paul FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Yann GAILLARD, René GARREC, Jacques GAUTIER, Patrice GÉLARD, Bruno GILLES, Mme Colette GIUDICELLI, MM. Alain GOURNAC, Francis GRIGNON, François GROSDIDIER, Charles GUENÉ, Pierre HÉRISSON, Michel HOUEL, Alain HOUPERT, Jean-François HUMBERT, Benoît HURÉ, Jean-Jacques HYEST, Mmes Sophie JOISSAINS, Christiane KAMMERMANN, MM. Roger KAROUTCHI, Marc LAMÉNIÉ, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Gérard LARCHER, Daniel LAURENT, Jean-René LECERF, Antoine LEFÈVRE, Jacques LEGENDRE, Dominique de LEGGE, Jean-Pierre LELEUX, Jean-Claude LENOIR, Philippe LEROY, Gérard LONGUET, Roland du LUART, Michel MAGRAS, Philippe MARINI, Jean-François MAYET, Mme Colette MÉLOT, MM. Alain MILON, Albéric de MONTGOLFIER, Philippe NACHBAR, Jackie PIERRE, Xavier PINTAT, Rémy POINTEREAU, Christian PONCELET, Ladislav PONIATOWSKI, Hugues PORTELLI, Mmes Sophie PRIMAS, Catherine PROCACCIA, MM. Jean-Pierre RAFFARIN, Henri de RAINCOURT, André REICHARDT, Bruno RETAILLEAU, Charles REVET, Bernard SAUGEY, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Bruno SIDO, Mme Esther SITTLER, M. André TRILLARD, Mme Catherine TROENDLE, MM. François TRUCY, Hilarion VENDEGOU et Jean-Pierre VIAL, sénateurs ;

Et, le même jour, par MM. Christian JACOB, Bernard ACCOYER, Yves ALBARELLO, Benoist APPARU, Julien AUBERT, Olivier AUDIBERT TROIN, Jean-Pierre BARBIER, François BAROIN, Jacques-Alain BÉNISTI, Xavier BERTRAND, Jean-Claude BOUCHET, Xavier BRETON, Dominique BUSSEREAU, Yves CENSI, Guillaume CHEVROLLIER, Alain CHRÉTIEN, Eric CIOTTI, François CORNUT-GENTILLE, Edouard COURTIAL, Jean-Michel COUVE, Gérald DARMANIN, Bernard DEFLESSELLES, Rémi DELATTE, Jean-Pierre DOOR, Dominique DORD, Mme Marianne DUBOIS, MM. Daniel FASQUELLE, Yves FOULON, Marc FRANCINA, Laurent FURST, Sauveur GANDOLFI-SCHEIT, Mme Annie GENEVARD, MM. Bernard GÉRARD, Claude GOASGUEN, Philippe GOSSELIN, Mmes Anne GROMMERCH, Arlette GROSSKOST, MM. Jean-Claude GUIBAL, Christophe GUILLOTEAU, Michel HEINRICH, Michel HERBILLON, Antoine HERTH, Patrick HETZEL, Guénaél HUET, Sébastien HUYGHE, Mme Valérie LACROUTE, MM. Marc LAFFINEUR, Jean-François LAMOUR, Mme Laure de LA RAUDIÈRE, M. Alain LEBOEUF, Mme Isabelle LE CALLENNEC, MM. Marc LE FUR, Bruno LE MAIRE, Dominique LE MÈNER, Pierre LEQUILLER, Philippe LE RAY, Mmes Geneviève LEVY, Véronique LOUWAGIE, MM. Lionnel LUCA, Thierry MARIANI, Hervé MARITON, Olivier MARLEIX, Philippe MARTIN, Alain MARTY, François de MAZIÈRES, Pierre MORANGE, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Jean-Luc MOUDENC, Jacques MYARD, Mme Dominique NACHURY, MM. Yves NICOLIN, Edouard PHILIPPE, Jean-Frédéric POISSON, Axel PONIATOWSKI, Mme Josette PONS, M. Bernard REYNÈS, Mme Sophie ROHFRIETSCH, MM. Martial SADDIER, Paul SALÉN, François SCELLIER, Mme Claudine SCHMID, MM. André SCHNEIDER, Fernand SIRÉ, Eric STRAUMANN, Claude STURNI, Lionel TARDY, Jean-Charles TAUGOURDEAU, Guy TEISSIER, Michel TERROT, Jean-Marie TETART, Dominique TIAN, Mme Catherine VAUTRIN, MM. Patrice VERCHÈRE, Jean-Pierre VIGIER, Philippe VITEL, Michel VOISIN et Mme Marie-Jo ZIMMERMANN, députés.

Le Conseil constitutionnel,
Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code de l'énergie ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 27 mars 2013 ;

Vu les observations en réplique présentées par les députés auteurs de la seconde saisine, enregistrées le 3 avril 2013 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sénateurs et les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes ; que les sénateurs requérants contestent la procédure d'adoption de son article 2 ainsi que la conformité à la Constitution de cet article et des articles 24, 26 et 29 de la loi ; que les députés requérants contestent la procédure d'adoption des articles 24, 26 et 29 ; qu'ils contestent également la conformité à la Constitution de ses articles 2, 14, 24, 26 et 29 ;

Sur l'article 2 :

En ce qui concerne la procédure :

2. Considérant que les sénateurs requérants font valoir que l'adoption de l'article 2 de la proposition de loi dans une rédaction entièrement nouvelle introduite par amendement en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale n'a permis d'examiner le dispositif législatif finalement adopté qu'à l'occasion d'une seule lecture, alors que ces dispositions « auraient mérité, du fait de leur technicité et de leur nouveauté, un examen plus approfondi » ; qu'aurait ainsi été méconnue l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires ;

3. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution, et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; 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 ;

4. Considérant que l'Assemblée nationale a adopté la proposition de loi en première lecture le 4 octobre 2012 et que le Sénat a rejeté le texte en adoptant le 30 octobre 2012 une motion opposant l'exception d'irrecevabilité à la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale ; qu'à la suite de l'échec de la procédure de la commission mixte paritaire le 19 décembre 2012, l'Assemblée nationale a été saisie en nouvelle lecture de la proposition de loi dans le texte qu'elle avait précédemment adopté ; que la commission permanente compétente a alors adopté un amendement de réécriture globale de l'article 2 de la proposition de loi ; que cet amendement avait pour objet de modifier une disposition restant en discussion à ce stade de la procédure ; qu'il s'ensuit qu'il a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution et n'a pas porté atteinte à l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires ;

En ce qui concerne le fond :

5. Considérant que l'article 2 insère dans le code de l'énergie un nouveau titre II *bis* intitulé « Bonus-malus sur les consommations domestiques d'énergies de réseau », comprenant les articles L. 230-1 à L. 230-30, et qui, selon l'article L. 230-1, crée, à compter du 1^{er} janvier 2015, un « dispositif de bonus-malus » ; que l'article L. 230-3 définit, pour chaque énergie de réseau et pour chaque site de consommation résidentiel qui est une résidence principale ou une résidence occasionnelle, la formule de calcul de la quantité annuelle d'énergie appelée « volume de base » ; que le même article prévoit un bonus, appliqué à la fraction de consommation d'énergie de réseau en deçà de ce volume de base, et un malus, appliqué à la fraction de consommation d'énergie de réseau au-delà de ce volume ; que l'article L. 230-4 procède de même pour les immeubles collectifs affectés en tout ou partie à l'usage d'habitation ; que l'article L. 230-5 confie à un organisme le soin de collecter et de mettre à jour les données nécessaires au calcul des volumes de base, à la détermination des taux des bonus et des malus et à l'attribution du bonus-malus ; que l'article L. 230-6 définit les modalités de calcul et les conditions d'exigibilité du malus ainsi que celles du versement du bonus ; que cet article prévoit également l'encadrement des taux des bonus et malus applicables aux fractions de consommation d'énergie de réseau ; que l'article L. 230-7 prévoit une minoration des taux des malus pour les consommateurs ayant droit à certaines tarifications spéciales ; que l'article L. 230-10 définit les conditions de fixation annuelle des taux des bonus et des malus ; que l'article L. 230-11 crée un fonds de compensation du bonus-malus sur les consommations domestiques d'énergies de réseau ; que les articles L. 230-12 à L. 230-26 organisent les conditions dans lesquelles les fournisseurs d'énergies de réseau assurent sous le contrôle de l'Etat la collecte du malus et le versement du bonus ;

6. Considérant que les sénateurs et les députés requérants soutiennent, en premier lieu, qu'en renvoyant au pouvoir réglementaire la définition de certains coefficients utilisés pour le calcul des volumes de référence ainsi que la fixation annuelle des taux des malus et des bonus, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ;

que le dispositif instauré par l'article contesté serait une source d'insécurité juridique en ce qu'il ne permettrait pas aux consommateurs de connaître à l'avance le seuil de consommation à partir duquel une fraction de leur consommation d'énergie cessera de bénéficier d'un bonus et fera l'objet d'un malus, non plus que le montant effectif du bonus qu'ils recevront et du malus qui sera exigible selon leur consommation effective d'énergies de réseau au cours de l'année civile ; qu'il porterait atteinte à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi qui résulte des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que, selon les sénateurs requérants, l'absence de création d'un compte d'affectation spéciale alors qu'est instaurée une recette fiscale nouvelle assurant le financement d'une dépense déterminée méconnaît les exigences de l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

7. Considérant que les sénateurs et les députés requérants font valoir, en deuxième lieu, que le dispositif de bonus-malus institué par l'article 2 méconnaît le principe d'égalité devant les charges publiques ; qu'il conduirait en particulier à rompre l'égalité entre les consommateurs d'énergie en fonction de leur localisation au sein d'une même commune, de leur situation personnelle selon qu'ils demeurent ou non à leur domicile en raison de leur activité ou de leur absence d'activité professionnelle, de la nature et la surface de leur logement ou encore du type de consommation d'énergie employée pour le chauffage ; qu'ils font valoir que le législateur ne pouvait réserver l'application de ce dispositif aux seules énergies de réseau consommées par les particuliers, en excluant ainsi, d'une part, la consommation d'autres énergies polluantes, tels le fioul, le gaz de pétrole liquéfié ou le bois et, d'autre part, les consommations d'énergie des secteurs agricole, industriel et tertiaire ; que le principe d'égalité devant les charges publiques serait également méconnu par la différence de traitement instituée pour les résidences situées dans des immeubles collectifs selon qu'il est possible ou non de mesurer la consommation individuelle de chaque résidence et selon que ces immeubles comprennent ou non des résidences secondaires ;

8. Considérant que les requérants soutiennent, en troisième lieu, que le dispositif de l'article 2 implique la mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel enregistrant, pour près de 35 millions de personnes, des informations relatives à l'adresse, aux modalités de chauffage, au nombre de personnes présentes dans le logement et au caractère principal ou occasionnel de la résidence ; qu'ils font valoir que les dispositions prévoient la mise en œuvre de ce traitement de données à caractère personnel par un organisme sans encadrer les conditions de cette mise en œuvre ni fixer les garanties de protection de la vie privée des personnes dont les données seraient ainsi enregistrées ; qu'il en résulterait une atteinte disproportionnée au droit à la protection de la vie privée ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

10. Considérant que, conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles les contribuables doivent y être assujettis ; que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs ;

11. Considérant qu'il ressort de l'article L. 230-1 du code de l'énergie dans la rédaction que lui confère l'article 2 de la loi déferée, que le dispositif de bonus-malus poursuit l'objectif « d'inciter les consommateurs domestiques à réduire leur consommation d'énergies de réseau » ;

12. Considérant que, selon le paragraphe I de l'article L. 230-2 du code de l'énergie créé par le même article 2, le dispositif de bonus-malus n'est applicable qu'à la consommation des énergies de réseau que sont « l'électricité, le gaz naturel et la chaleur en réseau » ; que, par le dispositif qu'il a adopté, le législateur a entendu prendre en compte, d'une part, les coûts élevés d'investissement nécessaires au développement tant de la distribution de ces énergies que, pour l'électricité, des nouvelles capacités de production et, d'autre part, les modalités particulières selon lesquelles ces énergies sont distribuées ; que le principe d'égalité devant les charges publiques n'impose pas que le dispositif prévu par l'article 2 soit étendu aux autres énergies qui ne présentent pas ces caractéristiques ;

13. Considérant, en premier lieu, que le dispositif de bonus-malus prévu par les dispositions de l'article 2 est réservé aux seules consommations domestiques ; que, d'une part, l'exclusion de toutes les consommations professionnelles est sans rapport avec l'objectif de maîtrise des coûts de production et de distribution des énergies de réseau ; que, d'autre part, l'exclusion du secteur tertiaire est de nature à conduire à ce que, en particulier dans les immeubles à usage collectif, des locaux dotés de dispositifs de chauffage et d'isolation identiques, soumis aux mêmes règles tarifaires au regard de la consommation d'électricité et de gaz et, pour certains, utilisant un dispositif collectif de chauffage commun, soient exclus ou non du régime de bonus-malus du seul fait qu'ils ne sont pas utilisés à des fins domestiques ; que ni les dispositions de l'article 2 ni aucune autre disposition ne prévoient, à l'égard des professionnels, un régime produisant des effets équivalents à un dispositif de tarification progressive ou de bonus-malus qui poursuive l'objectif que s'est assigné le législateur d'inciter chaque consommateur à réduire sa consommation d'énergies de réseau ; que l'article 6 de la loi déferée se borne à prévoir le dépôt d'un rapport sur « les modalités suivant lesquelles le dispositif de bonus-malus sur les consommations domestiques d'énergies de réseau pourrait (...) être appliqué au secteur tertiaire » ;

qu'au regard de l'objectif poursuivi, les différences de traitement qui résultent du choix de réserver le dispositif prévu par l'article 2 aux seules consommations domestiques méconnaissent l'égalité devant les charges publiques ;

14. Considérant, en second lieu, que l'article 2 fixe, à l'article L. 230-4 du code de l'énergie, les modalités selon lesquelles le bonus-malus est calculé et réparti dans les immeubles collectifs pourvus d'installations communes de chauffage alimentés par une énergie de réseau ;

15. Considérant que, d'une part, l'article L. 241-9 du code de l'énergie prévoit que tout immeuble collectif pourvu d'un chauffage commun doit comporter, quand la technique le permet, une installation destinée à déterminer la quantité de chaleur et d'eau chaude fournie à chaque local occupé à titre privatif ; que le paragraphe III de l'article 2 de la loi déferée avance au 1^{er} janvier 2015 la date limite d'entrée en service de ces installations de comptage ; que le paragraphe V de l'article L. 230-4 est applicable en cas d'impossibilité technique d'installation d'un dispositif permettant de déterminer la quantité de chaleur et d'eau chaude fournie à chaque local occupé à titre privatif ; qu'il prévoit que, dans ces immeubles, la répartition du bonus-malus est faite en principe au prorata de la participation à la catégorie des charges incluant le chauffage collectif ; que, toutefois, près de 90 % des logements situés dans des immeubles collectifs équipés de chauffage collectif, soit plus de 4 millions de logements, ne sont actuellement pas équipés d'un tel dispositif de comptage ; que, pour les logements situés dans des immeubles collectifs qui ne seraient pas dotés au 1^{er} janvier 2015 d'un dispositif de comptage alors qu'ils ne sont pas concernés par l'impossibilité technique précitée, la répartition du bonus-malus entre les logements n'est pas déterminée en fonction de l'objectif poursuivi ;

16. Considérant que, d'autre part, le *b* du paragraphe I de l'article L. 230-4 prévoit que, pour la détermination du volume de base entrant dans le calcul du bonus-malus dans de tels immeubles, il est tenu compte de la somme du nombre d'unités de consommation sur l'ensemble des logements alimentés par les installations communes et qui constituent des résidences principales ainsi que des volumes de base auxquels donnent droit les logements correspondant à des résidences occasionnelles ; que, toutefois, aux termes du paragraphe IV de ce même article : « La répartition du bonus-malus entre les logements de l'immeuble (...) tient compte des niveaux de consommation individuels de chaque logement, telle que mesurée par les installations mentionnées à l'article L. 241-9 » ; qu'ainsi, dans ces immeubles collectifs, pour les logements dotés de ces installations de comptage, à la différence du régime applicable aux sites de consommation résidentiels individuels en application de l'article L. 230-3 du code de l'énergie, la répartition du bonus-malus ne tient compte ni des unités de consommation de chaque logement ni, en ce qui concerne l'octroi d'un bonus, de la distinction entre les résidences principales et les résidences occasionnelles ;

17. Considérant que, par suite, dans des immeubles collectifs d'habitation pourvus d'installations communes de chauffage, les dispositions de l'article 2 de la loi ne fixent pas des conditions de répartition du bonus-malus en rapport avec l'objectif de responsabiliser chaque consommateur domestique au regard de sa consommation d'énergie de réseau ; que ces dispositions n'assurent pas le respect de l'égalité devant les charges publiques, d'une part, entre les consommateurs qui résident dans ces immeubles collectifs et, d'autre part, avec les consommateurs domestiques demeurant dans un site de consommation résidentiel individuel ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 2 de la loi méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, elles doivent être déclarées contraires à la Constitution ; que les autres dispositions du titre I^{er}, qui n'en sont pas séparables, doivent également être déclarées contraires à la Constitution ; qu'il en va de même des deux derniers alinéas du paragraphe I de l'article 8 et des deux derniers alinéas du paragraphe I de l'article 12 ; que, par voie de conséquence, au dernier alinéa du paragraphe III de l'article 12, la référence « aux articles L. 232-1, L. 232-2 et L. 232-3 du code de l'énergie » doit être remplacée par la référence « à l'article L. 232-1 du code de l'énergie » ;

Sur l'article 14 :

19. Considérant que l'article 14 est relatif à l'effacement de consommation d'électricité ; que le 1^o de son paragraphe I introduit un nouvel article L. 271-1 dans le code de l'énergie notamment pour permettre aux opérateurs d'effacement « de procéder à des effacements de consommation, indépendamment de l'accord du fournisseur d'électricité des sites concernés, et de les valoriser sur les marchés de l'énergie ou sur le mécanisme d'ajustement mentionné à l'article L. 321-10, ainsi qu'un régime de versement de l'opérateur d'effacement vers les fournisseurs d'électricité des sites effacés » ;

20. Considérant que, selon les députés requérants, en permettant aux opérateurs d'effacement de procéder à des effacements de consommation indépendamment de l'accord du fournisseur d'électricité, les dispositions de l'article L. 271-1 du code de l'énergie instituent une procédure de dépossession autoritaire par une personne privée sans aucune intervention d'une personne publique ; qu'il serait ainsi porté atteinte au droit de propriété garanti par l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; que cette disposition attribuerait aux opérateurs d'effacement, sans qu'intervienne une personne publique, un pouvoir de police de l'alimentation en électricité ; que le législateur ne saurait confier un tel pouvoir à une personne privée sans méconnaître les exigences résultant de l'article 12 de la Déclaration de 1789 ; qu'en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de fixer la méthodologie utilisée pour établir les règles permettant la valorisation des effacements de consommation d'électricité, le législateur aurait enfin méconnu l'étendue de sa compétence ;

21. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux « du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales » ;

22. Considérant que l'article L. 271-1 du code de l'énergie renvoie à un décret en Conseil d'Etat pris sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie la « méthodologie utilisée pour établir les règles permettant la valorisation des effacements de consommation d'électricité sur les marchés de l'énergie et sur le mécanisme d'ajustement mentionné à l'article L. 321-10 » ; que cet article prévoit que ces règles doivent comprendre un régime de versement aux fournisseurs d'électricité des sites effacés « établi en tenant compte des quantités d'électricité injectées par ou pour le compte des fournisseurs des sites effacés et valorisées par l'opérateur d'effacement sur les marchés de l'énergie ou sur le mécanisme d'ajustement » ; que le législateur a ainsi défini et encadré les mécanismes financiers instaurés par les dispositions contestées pour garantir la rémunération des fournisseurs d'électricité des sites dont la consommation est effacée ; qu'il n'a donc pas méconnu l'étendue de sa compétence ;

23. Considérant, en deuxième lieu, que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de l'article 17, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

24. Considérant que l'électricité est un bien d'une nature particulière, non stockable et dont les flux acheminés sur le réseau doivent être en permanence à l'équilibre ; que l'effacement, qui permet de corriger les écarts entre la production et la consommation d'électricité, n'a pas pour effet de faire obstacle à la consommation effective d'électricité par les clients des fournisseurs d'électricité des sites concernés mais uniquement d'éviter une consommation plus importante en particulier en cas de déséquilibre ; que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de priver un fournisseur d'électricité de rémunération au titre de l'électricité qu'il a injectée sur le réseau et qui a été consommée ; qu'il résulte de tout ce qui précède que ces dispositions ne portent aucune atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ;

25. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions contestées n'ont pas pour objet d'investir les opérateurs d'effacement de compétences de police administrative ; que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration de 1789 doit, en tout état de cause, être écarté ;

26. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions du 1^o du paragraphe I de l'article 14, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

Sur les articles 24, 26 et 29 :

27. Considérant que les articles 24, 26 et 29 modifient des dispositions du code de l'énergie, du code de l'environnement et du code de l'urbanisme relatives aux installations éoliennes en métropole et dans les départements d'outre-mer afin de faciliter l'implantation de celles-ci ;

28. Considérant que les députés requérants soutiennent que les articles 24, 26 et 29 insérés par amendement lors de la première lecture ne présentent aucun lien avec le texte initial et doivent être déclarés inconstitutionnels au regard de l'article 45 de la Constitution ; que les députés et les sénateurs requérants soutiennent, en outre, que l'article 24 porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales et que les articles 26 et 29 méconnaissent la Charte de l'environnement, notamment son article 6 ;

En ce qui concerne la place des articles 24, 26 et 29 dans la loi déferée :

29. Considérant qu'aux termes de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis » ;

30. Considérant que la proposition de loi comportait initialement huit articles lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie ; que ces huit articles étaient répartis en deux titres, le premier étant relatif à la tarification progressive de l'énergie, le second aux mesures d'accompagnement ;

31. Considérant que les articles 24, 26 et 29 ont été insérés par amendements en première lecture à l'Assemblée nationale ; que ces articles, destinés à faciliter l'implantation d'éoliennes sur le territoire métropolitain et dans les départements d'outre-mer, tendent à accélérer « la transition vers un système énergétique sobre » dans un contexte de « hausse inéluctable des prix de l'énergie » ; qu'ils présentent ainsi un lien avec la proposition de loi initiale ; qu'ils ont été adoptés selon une procédure conforme à la Constitution ;

En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales :

32. Considérant que l'article 24 de la loi déferée a pour objet de supprimer les zones de développement de l'éolien créées par la loi du 13 juillet 2005 susvisée et de modifier les dispositions relatives aux obligations de rachat de la production d'électricité éolienne ; que le paragraphe I de l'article 24 abroge l'article L. 314-9 du code de l'énergie relatif aux modalités de définition des zones de développement de l'éolien et modifie les

articles L. 314-1 et L. 314-10 du même code ; que le paragraphe II de l'article 24 complète en outre le dernier alinéa de l'article L. 553-1 du code de l'environnement par une phrase prévoyant que l'autorisation d'exploiter des éoliennes « tient compte des parties du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne définies par le schéma régional éolien mentionné au 3° du I de l'article L. 222-1, si ce schéma existe » ;

33. Considérant que, selon les requérants, les dispositions de l'article 24 de la loi portent atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales en ce qu'elles mettent en place une « quasi-tutelle » des conseils régionaux sur les conseils communautaires et les conseils municipaux et en ce qu'elles privent les communes des recettes fiscales liées à l'implantation des éoliennes ;

34. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », elles le font « dans les conditions prévues par la loi » ;

35. Considérant que les dispositions de l'article 24 de la loi déferée, en supprimant les zones de développement de l'éolien, ont pour effet de ne plus subordonner l'obligation d'achat de l'électricité produite à l'implantation des éoliennes dans de telles zones, ce qui n'affecte pas en soi les recettes des communes ; que la suppression des zones de développement de l'éolien n'a pas pour effet de porter atteinte aux compétences des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le territoire est compris dans le périmètre des schémas régionaux éoliens ; qu'elle n'a pas davantage pour effet d'instaurer une « quasi-tutelle » de la région sur les communes, alors que les éoliennes peuvent toujours être implantées hors des zones définies par le schéma régional éolien ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales doit être écarté ;

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de la Charte de l'environnement :

36. Considérant que l'article 26 de la loi déferée, relatif à des dérogations au principe de l'extension de l'urbanisation en continuité avec le bâti, remplace le premier alinéa de l'article L. 156-2 du code de l'urbanisme applicable au littoral dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion et de Mayotte afin de faciliter l'implantation d'éoliennes dans les communes littorales de ces départements ;

37. Considérant que l'article 29, en abrogeant la seconde phrase du premier alinéa du 3° de l'article L. 341-1 du code de l'énergie, supprime la règle selon laquelle seules les unités de production d'éoliennes comprenant au moins cinq mâts peuvent bénéficier d'une obligation d'achat ;

38. Considérant que, selon les requérants, en assouplissant les conditions d'implantation d'éoliennes dans les communes d'outre-mer, les dispositions de l'article 26 de la loi déferée conduiront à un développement accru des éoliennes dans les départements d'outre-mer ; que celles de l'article 29, en supprimant la règle dite des « cinq mâts » et en favorisant « le mitage visuel du territoire » risquent de porter atteinte aux paysages ; que ces dispositions porteraient atteinte à la Charte de l'environnement et notamment à son article 6 ;

39. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement : « 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 » ; 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 ;

40. Considérant qu'en prévoyant, par l'article 26 de la loi déferée, qu'il puisse être dérogé au principe de l'extension de l'urbanisation en continuité avec le bâti et en supprimant par l'article 29 la règle selon laquelle seules les unités de production d'éoliennes comprenant au moins cinq mâts peuvent bénéficier d'une obligation d'achat, le législateur a entendu favoriser l'implantation des éoliennes et le développement des énergies renouvelables ; que l'implantation des éoliennes reste en particulier assujettie aux autres règles d'urbanisme et à la législation des installations classées pour la protection de l'environnement ; que le législateur n'a pas méconnu les exigences de l'article 6 de la Charte de l'environnement ;

41. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions des articles 24, 26 et 29 de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

42. Considérant qu'il n'y a pas lieu, pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office une question de conformité à la Constitution,

Décide :

Art. 1^{er}. – Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes :

- le titre I^{er} comprenant les articles 1^{er} à 6 ;
- les deux derniers alinéas du paragraphe I de l'article 8 ;

– les deux derniers alinéas du paragraphe I de l'article 12.

Par voie de conséquence, au dernier alinéa du paragraphe III de l'article 12, la référence « aux articles L. 232-1, L. 232-2 et L. 232-3 du code de l'énergie » est remplacée par la référence « à l'article L. 232-1 du code de l'énergie ».

Art. 2. – Le 1^o du paragraphe I de l'article 14 et les articles 24, 26 et 29 de la même loi sont conformes à la Constitution.

Art. 3. – La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 11 avril 2013, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.

Le président,
JEAN-LOUIS DEBRÉ