

Décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013

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

MM. François Brottes, Bruno Le Roux et les membres du groupe socialiste ont déposé, à l'Assemblée nationale, le 6 septembre 2012, une proposition de loi instaurant une tarification progressive de l'énergie. Cette proposition de loi comptait à l'origine huit articles répartis en deux titres (le premier relatif au bonus-malus sur les consommations domestiques d'énergie, le second relatif aux mesures d'accompagnement). Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée le 10 septembre 2012. La proposition de loi « visant à préparer les transitions vers un système énergétique sobre » a été adoptée par l'Assemblée nationale le 4 octobre puis rejetée par le Sénat le 30 octobre 2012.

Le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a alors saisi le Conseil d'État d'une demande d'avis sur l'application du dispositif de bonus-malus sur les consommations d'énergie aux résidences principales et secondaires. Le Conseil d'État a rendu son avis le 6 décembre 2012.

Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP) le 19 décembre 2012, l'Assemblée nationale a adopté en nouvelle lecture, le 17 janvier 2013, la proposition de 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 », en y apportant des modifications substantielles, principalement pour tenir compte de l'avis du Conseil d'État. Le 14 février 2013, le Sénat a adopté la loi, mais en disjoignant l'ensemble du titre I^{er} sur le « bonus-malus ». Le 11 mars, l'Assemblée nationale a adopté, en lecture définitive, la loi en reprenant la version qu'elle avait adoptée le 17 janvier tout en introduisant quelques amendements du Sénat en nouvelle lecture. La loi déferée comprenait 29 articles.

Le Conseil constitutionnel en a été saisi le 13 mars 2013 par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs dans les conditions du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution. Les requérants contestaient l'article 2 ainsi que les articles 14, 24, 26 et 29 de la loi déferée.

Dans sa décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013, le Conseil a déclaré contraires à la Constitution l'article 2 de la loi ainsi que toutes les autres dispositions du titre I^{er} de cette loi (soit ses six premiers articles) qui n'en étaient

pas séparables, et, par coordination, certaines dispositions de ses articles 8 et 12. Il a en revanche déclaré conformes à la Constitution le 1^o du paragraphe I de l'article 14 ainsi que les articles 24, 26 et 29 de la loi. Il n'a soulevé d'office aucune question de constitutionnalité.

I – Titre I^{er} « Bonus-malus sur les consommations domestiques d'énergie »

A. – Présentation des dispositions

L'article 2 avait principalement pour objet d'insérer après le titre II du livre II du code de l'énergie un titre II *bis* intitulé « Bonus-malus sur les consommations domestiques d'énergie de réseau ».

L'article L. 230-1 du code de l'énergie instituait, à compter du 1^{er} janvier 2015, « un dispositif de bonus-malus dont l'objectif est d'inciter les consommateurs domestiques à réduire leur consommation d'énergie de réseau ». Les énergies soumises au bonus-malus étaient les trois énergies de réseau prévues au 1^o de l'article L. 230-2 : l'électricité, le gaz naturel et la « chaleur en réseau ». En étaient donc exclus le fioul, les consommations de bois, charbon, pétrole...

Le dispositif reposait sur un barème en trois tranches fondées sur la quantité d'énergie de réseau consommée définie par résidence. Cette quantité d'énergie de réseau, distincte pour chaque type d'énergie et dénommée « volume de base » était, sauf cas particuliers, calculée en fonction de trois critères : le nombre de personnes résidant dans le logement, la localisation géographique et le mode de chauffage principal.

L'énergie consommée dans la limite du « volume de base » se voyait appliquer un bonus (en euros par mégawattheure) et toute énergie consommée au-delà du « volume de base » un malus (également en euros par mégawattheure). Ce malus était appliqué à un montant différent pour l'énergie consommée au titre de la « deuxième tranche » (consommation comprise entre 100 % et 300 % du volume de base) et pour l'énergie consommée au titre de la « troisième tranche » (au-delà de 300 % du volume de base).

Il résultait ainsi de la combinaison de l'octroi d'un bonus et de l'acquittement éventuel d'un malus les trois situations suivantes :

– en deçà des volumes de base, la « zone verte » conduisait à une diminution nette du prix du kilowattheure, du fait de l'octroi d'un bonus sans qu'aucun malus ne soit acquitté ;

– entre ce volume et trois fois celui-ci, la « zone orange » conduisait à adresser un « signal pédagogique »¹ au consommateur : le montant du malus était tel qu'il neutralisait plus ou moins l'effet du bonus, voire se traduisait par un malus net, le renchérissement de l'électricité consommée étant limité ;

– au dessus de trois fois le volume de base, la « zone rouge » était celle du malus élevé, conduisant à un surcoût du prix du KWh.

Les bonus perçus et les malus acquittés par l'ensemble des consommateurs domestiques s'équilibraient. Un fonds de compensation était créé pour corriger les déséquilibres entre les fournisseurs.

La détermination des volumes de base s'effectuait de manière différente pour les résidences principales, les résidences secondaires et les immeubles chauffés collectivement.

* Pour les résidences principales (paragraphe I de l'article L. 230-3)

Le volume de base était le produit des trois facteurs :

– Un coefficient représentatif de l'effet de la localisation géographique, défini au niveau communal et tenant compte des conditions climatiques et de l'altitude de la commune, dans les limites fixées par le législateur à 0,8 et 1,5 (a du 2° du I de l'article L. 230-3).

– Un coefficient correspondant au nombre d'unités de consommation au 1^{er} avril de l'année N-1 ainsi défini au 3° de l'article L. 230-2 :

« Pour la détermination du nombre d'unités de consommation d'un lieu donné, la première personne y ayant son domicile constitue une unité de consommation. Chaque autre personne y ayant son domicile constitue une fraction d'unité de consommation égale à :

« a) 50 % pour la deuxième personne ;

« b) 30 % pour chaque personne supplémentaire à compter de la troisième personne.

« Les taux sont réduits de moitié pour les enfants mineurs en résidence alternée au domicile de chacun des parents lorsqu'ils sont réputés à la charge égale de l'un ou de l'autre parent en application du cinquième alinéa du I de l'article 194 du code général des impôts ».

¹ M. François Brottes, *Rapport sur la proposition de loi rejetée par le Sénat visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre*, Assemblée nationale, XIV^{ème} législature, n° 579, 9 janvier 2013, p.25.

– Le troisième facteur était un volume annuel de référence par unité de consommation défini pour chaque énergie de réseau et représentatif du premier quartile de la consommation².

* Pour les résidences secondaires (paragraphe II de l'article L. 230-3)

Il n'était tenu compte pour le calcul du volume de base que du coefficient représentatif de l'effet de la localisation géographique et d'un volume annuel de référence défini pour chaque énergie de réseau. Il n'était pas tenu compte des « unités de consommation », c'est-à-dire du nombre de personnes résidant dans le logement. Ainsi l'attribution du volume de base ne se faisait plus de manière personnalisée mais de façon forfaitaire, en utilisant comme volume annuel de référence la moitié du premier quartile de consommation des résidences principales. Par ailleurs, à la suite de l'avis du Conseil d'État du 6 décembre 2012, les résidences secondaires pouvaient donner lieu, le cas échéant, à un malus mais ne pouvaient bénéficier d'un bonus.

* Pour les immeubles chauffés collectivement (paragraphe III de l'article L. 230-4)

Le volume de base était fondé sur les trois facteurs existants. Il impliquait donc de connaître le nombre de personnes vivant dans l'immeuble. Pour ces immeubles « *le bonus-malus est appliqué à une fraction des consommations servant à l'alimentation des installations communes de chauffage, représentative :*

« 1° *Pour les immeubles régis par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, du rapport entre la somme des quotes-parts afférentes aux lots à usage d'habitation et le total des quotes-parts de la copropriété ;*

« 2° *Pour les immeubles non régis par cette même loi, du rapport entre la surface des logements et la surface totale alimentées par ces installations ».*

L'article L. 230-4 précisait la répartition du bonus-malus :

« *IV – La répartition du bonus-malus entre les logements de l'immeuble est effectuée par le propriétaire unique de l'immeuble ou le syndicat des copropriétaires, représenté par le syndic. Elle tient compte des niveaux de*

² On entend par quartile de consommation chacune des quatre tranches de consommation de l'ensemble des résidences concernées. Le premier quartile correspond donc aux 25 % de résidences principales consommant le moins d'énergie pour l'énergie en question.

consommation individuels de chaque logement, telle que mesurée par les installations mentionnées à l'article L. 241-9.

« V – Pour les immeubles régis par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 précitée qui, en raison d'une impossibilité technique au sens de l'article L. 241-9 du présent code, ne peuvent être équipés des installations de comptage prévues au même article, les montants du bonus ou du malus mentionné au III du présent article sont intégralement répartis par le syndicat des copropriétaires, représenté par le syndic, entre les propriétaires des lots à usage d'habitation alimentés par des installations communes de chauffage au prorata de leur participation à la catégorie de charges incluant le chauffage collectif, définie dans les conditions de l'article 10 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 précitée, sauf si les propriétaires réunis en assemblée générale en disposent autrement en application de l'article 24-7 de cette même loi.

« Pour les immeubles non régis par ladite loi qui, en raison d'une impossibilité technique au sens de l'article L. 241-9 du présent code, ne peuvent être équipés des installations de comptage prévues au même article, les montants du bonus-malus mentionné au III du présent article sont intégralement répartis entre les occupants des logements alimentés par des installations communes de chauffage au prorata de leur participation aux charges de chauffage ».

Au total, dans le régime applicable au chauffage collectif, le mode de répartition des bonus-malus était opéré selon des modalités différentes de celles applicables dans le régime de droit commun.

L'ensemble du dispositif nécessitait la collecte et la mise à jour des données nécessaires au calcul des volumes de base et à l'attribution des bonus-malus (paragraphe I de l'article L. 230-5 du code de l'énergie). *« Ces données comprennent notamment, pour chaque site de consommation résidentiel, l'adresse du logement, le mode de chauffage principal du logement, le caractère principal ou occasionnel de la résidence, ainsi que les informations nécessaires à la détermination du nombre d'unités de consommation. Elles comprennent également, pour les immeubles collectifs mentionnés à l'article L. 230-4, le nombre de logements alimentés par les installations communes de chauffage, l'énergie principale utilisée par ces installations et la fraction des consommations mentionnée au III du même article L. 230-4 ».*

Le paragraphe II de l'article L. 230-5 prévoyait que *« à l'invitation de l'organisme, les consommateurs lui déclarent annuellement... les informations nécessaires »*. En outre, aux termes du paragraphe VIII de ce même article, *« l'administration fiscale communique à l'organisme, sur sa demande, les*

informations nécessaires au contrôle des paramètres du calcul des volumes de base ».

La détermination du bonus et du malus était précisée à l'article L. 230-6 :

« Article L. 230-6. -I – Les consommateurs dont la consommation excède les volumes de base tels que définis aux articles L. 230-3 et L. 230-4 sont redevables auprès de leurs fournisseurs d'un malus sur la fraction des consommations excédant ces volumes.(...) »

« IV – Le malus est collecté pour le compte du redevable par le fournisseur d'électricité, de gaz naturel ou de chaleur. »

« V – Les consommateurs reçoivent un bonus sur la fraction des consommations de leur résidence principale, constatées ou estimées en l'absence de relevé de consommation, au cours de l'année civile écoulée, qui n'excède pas les volumes de base définis aux articles L. 230-3 et L. 230-4. Le bonus est appliqué par le fournisseur selon les taux déterminés dans les conditions mentionnées à l'article L. 230-10, pour l'année civile écoulée ».

Initialement, la proposition de loi comportait un barème social spécifique. Celui-ci a finalement été remplacé par une possibilité de minoration du malus. Les ministres chargés de l'énergie et de l'économie définissaient par arrêté des taux de malus minorés pour les consommations individuelles d'électricité et de gaz des consommateurs éligibles aux tarifs sociaux (tarification spéciale « produit de première nécessité » pour l'électricité, article L. 337-3 du code de l'énergie ; « tarif spécial de solidarité » pour le gaz naturel, article L. 445-5 du même code).

La proposition de loi prévoyait également un dispositif de répartition de la responsabilité du malus entre le locataire et le propriétaire. L'article L. 230-9, dans le texte initial de la proposition, prévoyait : *« Lorsque le bonus-malus acquitté par un locataire dépasse un plafond fixé par voie réglementaire et que la performance énergétique de son logement est inférieure à un seuil fixé par voie réglementaire, le locataire peut déduire du montant du loyer un montant représentatif des surcoûts liés à la mauvaise performance énergétique du logement. Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État ».* Toutefois, en nouvelle lecture, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a procédé à une réécriture complète de l'article 2, qui n'a pas repris cet article L. 230-9 *« en raison du manque de fiabilité juridique et technique du diagnostic de performance énergétique (DPE). Ces derniers n'étant pas juridiquement opposables, à l'heure actuelle, des règles de partage de responsabilité entre locataires et propriétaires ne*

peuvent donc être envisagées ». Le texte adopté ne traitait plus de la question des relations entre propriétaires et locataires au regard du bénéficiaire du bonus ou de la prise en charge du malus.

B. – Les griefs des requérants

Les sénateurs contestaient la procédure d'adoption de l'article 2 compte tenu de la réécriture globale de l'article en nouvelle lecture. Les députés et les sénateurs requérants contestaient en outre la conformité de cet article à la Constitution en invoquant plusieurs griefs : l'incompétence négative du législateur en renvoyant au pouvoir réglementaire certaines modalités de fixation du bonus et du malus qui constituent des impositions de toutes natures, la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, la méconnaissance de l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances relatif à la création des comptes d'affectation spéciale, l'atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques et l'atteinte au droit à la protection de la vie privée.

C. – Le grief de procédure écarté par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord examiné le grief de procédure, soulevé par les sénateurs qui faisaient 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'avait 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* ». Ils en déduisaient une méconnaissance de l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires.

Le Conseil constitutionnel a une jurisprudence établie en matière de modifications pouvant être apportées par amendement à un texte après sa première lecture. Ainsi, il juge de manière constante qu'il « *ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution, et notamment de son premier alinéa, 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, 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* »³.

³ Décisions n^{os} 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés (OGM)*, cons. 10 ; 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la*

Le Conseil constitutionnel censure ainsi une adjonction introduite par une commission mixte paritaire qui ne répond à aucun des critères ci-dessus énoncés⁴. Il fait de même pour une adjonction en nouvelle lecture⁵. À l'inverse, il considère qu'une disposition introduite en loi de financement de la sécurité sociale après la réunion de la commission mixte paritaire et ayant pour objet d'assurer un surcroît de ressources et, par voie de conséquence, la sincérité des conditions générales de l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale, est destinée à assurer le respect de la Constitution et n'a donc pas été adoptée selon une procédure contraire à cette dernière⁶.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 11 avril 2013, a examiné les conditions dans lesquelles il avait été procédé aux modifications de l'article 2 de la proposition de loi lors de la discussion parlementaire. Il a constaté que, lors de l'examen en nouvelle lecture de la proposition de loi par l'Assemblée nationale, l'ensemble des dispositions de la proposition de loi étaient encore en discussion, le texte ayant fait l'objet successivement d'un rejet par le Sénat et de l'échec de la procédure de la commission mixte paritaire. À ce stade d'examen, un amendement de réécriture globale de l'article 2 a été adopté par la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel a considéré « *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* » (cons. 4).

D. – Le grief tiré de la violation de l'égalité devant les charges publiques

Le Conseil constitutionnel a une jurisprudence établie en matière d'égalité devant les charges publiques. Il a récemment rappelé ses considérants de principe lors de l'examen de la loi de finances pour 2013 et de la taxation à 75 % (décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012) :

« 14. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous,

sécurité intérieur, cons. 81 ; 2011-629 DC du 12 mai 2011, *Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, cons. 9.

⁴ Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 29.

⁵ Décisions n°s 2011-645 DC du 28 décembre 2011, *Loi de finances rectificative pour 2011*, cons. 14 et 15 ; 2012-649 DC du 15 mars 2012, *Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, cons. 21 à 30.

⁶ Décision n° 2011-642 DC du 15 décembre 2011, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2012*, cons. 2 à 5.

soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; qu'il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ;

« 15. 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 » ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; qu'en vertu de 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 doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il 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 ».

Le principe d'égalité devant l'impôt 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 que le législateur fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs⁷.

Lorsqu'il a déclaré contraire à la Constitution le dispositif dit de « taxe carbone », le Conseil a retenu le même raisonnement :

« 82. Considérant que des réductions de taux de contribution carbone ou des tarifications spécifiques peuvent être justifiées par la poursuite d'un intérêt général, tel que la sauvegarde de la compétitivité de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale ; que l'exemption totale de la contribution peut être justifiée si les secteurs économiques dont il s'agit sont spécifiquement mis à contribution par un dispositif particulier ; qu'en l'espèce, si certaines des entreprises exemptées du paiement de la contribution carbone sont soumises au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne, il est constant que ces quotas sont actuellement

⁷ Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, cons. 34.

attribués à titre gratuit et que le régime des quotas payants n'entrera en vigueur qu'en 2013 et ce, progressivement jusqu'en 2027 ; qu'en conséquence, 93 % des émissions de dioxyde de carbone d'origine industrielle, hors carburant, seront totalement exonérées de contribution carbone ; que les activités assujetties à la contribution carbone représenteront moins de la moitié de la totalité des émissions de gaz à effet de serre ; que la contribution carbone portera essentiellement sur les carburants et les produits de chauffage qui ne sont que l'une des sources d'émission de dioxyde de carbone ; que, par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi déferée sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques »⁸.

Les mêmes orientations ont guidé la jurisprudence du Conseil sur les imprimés gratuits⁹ ou sur les imprimés nominatifs¹⁰.

E. – La décision du 11 avril 2013

L'objectif de l'article 2 était énoncé à l'article L. 230-1 du code de l'énergie : « *inciter les consommateurs domestiques à réduire leur consommation d'énergies de réseau* ». La question était donc de savoir si les différences de traitement résultant de l'application de l'article 2 étaient en rapport direct avec cet objectif.

Les requérants formaient une triple critique quant au champ d'application du bonus-malus au regard de l'objet de la loi. Premièrement, ils soutenaient que ce champ aurait du être étendu aux autres énergies que les énergies de réseau, en particulier les énergies fossiles (fioul, gaz de pétrole liquéfié, charbon) et aux autres consommateurs que les consommateurs domestiques. Deuxièmement, ils contestaient l'absence de prise en compte, ou l'insuffisante prise en compte, de certaines différences de situations telles que la situation géographique au sein de la commune, le type de logement, la situation professionnelle de la personne et les conséquences qui en résultent sur la durée de sa présence à son domicile. Troisièmement, ils soutenaient que le régime applicable aux résidences situées dans des immeubles collectifs conduisait à des différences de traitement sans rapport avec l'objet de la loi.

Le Conseil a retenu en partie la première branche du grief et, en totalité, la troisième.

⁸ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*.

⁹ Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, *Loi de finances pour 2003*, cons. 55 à 57.

¹⁰ Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances rectificative pour 2003*, cons. 6 à 12.

– La restriction du champ du dispositif aux énergies de réseau posait une difficulté au regard du principe d'égalité devant les charges publiques dans la mesure où elle entraînait des différences de traitement entre des particuliers selon le mode de distribution de l'énergie utilisée pour chauffer leur résidence. Le seul fait que le législateur avait inscrit dans la loi que l'objectif poursuivi est la réduction de consommation des énergies de réseaux ne saurait suffire pour que le dispositif ainsi défini soit jugé en adéquation avec l'objectif poursuivi. En effet, un tel raisonnement permettrait de justifier n'importe quelle différence de traitement résultant d'une loi dès lors que le législateur aurait écrit que tel est son but...

La lecture de l'exposé des motifs accompagnant le dépôt de la proposition de loi indiquait un triple objectif :

- favoriser les économies d'énergies ;
- lutter contre la pollution et en particulier l'effet de serre qui résulte de la consommation d'énergie ;
- permettre que la charge financière résultant de l'augmentation du coût de l'énergie ne soit pas supportée par les particuliers de façon mécanique, en fonction des volumes consommés, mais, de façon plus juste, en tenant compte de leurs comportements plus ou moins économes et vertueux.

Au regard de ces objectifs, la limitation du champ du dispositif aux énergies de réseau, posait une difficulté sérieuse. Dès l'exposé des motifs, cette difficulté a été perçue : *« pour les autres énergies (fioul) plusieurs pistes sont à l'étude qui auront toute leur place dans le cadre du débat parlementaire »*.

Toutefois, la définition de l'objectif poursuivi par le dispositif a été amendée lors de la réécriture de l'article 2 en nouvelle lecture. L'exposé des motifs de l'amendement qui a conduit à cette réécriture souligne que l'objectif poursuivi a été recentré sur les énergies de réseau en raison de coûts élevés d'investissement nécessaires au développement de la distribution de ces énergies et, pour l'électricité, du coût supplémentaire des nouvelles capacités de production.

Le Conseil constitutionnel jugé que cet objectif spécifique pouvait justifier un dispositif ciblé sur les seules énergies de réseau. Le Conseil a également pris en compte le fait que les modalités particulières selon lesquelles ces énergies sont distribuées pouvaient justifier des modalités spécifiques d'incitation des consommateurs à la modération. Il a donc jugé *« 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 »* (cons. 12).

Toutefois, dès lors que le législateur faisait le choix de cibler le dispositif sur les énergies de réseau, en raison des coûts particuliers résultant de l'acheminement de ces énergies, et laissait ainsi hors de tout dispositif d'incitation par les coûts de consommation les personnes qui se chauffent au fioul, au GPL, au charbon ou au bois, encore fallait-il que le dispositif instauré soit pleinement en adéquation avec l'objectif poursuivi.

Or, à cet égard, le Conseil constitutionnel a estimé que le choix de n'appliquer le dispositif qu'aux consommations domestiques des particuliers ne pouvait se justifier. Les consommations professionnelles constituent une part de la consommation tout aussi importante que les consommations domestiques et pèsent tout autant que ces dernières sur les coûts d'investissement et de distribution. Pour l'année 2011, alors que la consommation d'énergie par le secteur résidentiel s'élève à 50,2 Mtep¹¹, celle du secteur tertiaire s'élève à 18,4 Mtep et celle du secteur industriel à 32,8 Mtep (le secteur agricole comptant pour sa part pour 4,2 Mtep)¹².

La question de l'égalité devant les charges publiques se posait de façon particulièrement aiguë dans le secteur tertiaire, dans la mesure où, comme le Conseil l'a jugé, cette exclusion « *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 du régime de bonus-malus du seul fait qu'il ne sont pas utilisés à des fins domestiques* » (cons. 13).

– L'autre cause de méconnaissance de l'égalité devant les charges publiques qui a été retenue portait sur le régime applicable aux immeubles collectifs pourvus d'installations communes de chauffage et alimentés par une énergie de réseau. L'article L. 230-4 du code de l'énergie prévoit deux hypothèses. Soit les logements sont dotés d'un dispositif individuel de comptage destiné à déterminer la quantité de chaleur en réseau fournie à chaque logement, soit, en raison d'une impossibilité technique, ils n'en sont pas dotés.

Le législateur a entendu accélérer la mise en place des compteurs individuels. Actuellement, à la suite de l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie, l'article L. 241-9 de ce code dispose :

« Tout immeuble collectif pourvu d'un chauffage commun doit comporter, quand la technique le permet, une installation permettant de déterminer la

¹¹ Million tonne équivalent pétrole.

¹² Données du service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable.

quantité de chaleur et d'eau chaude fournie à chaque local occupé à titre privatif.

« Nonobstant toute disposition, convention ou usage contraires, les frais de chauffage et de fourniture d'eau chaude mis à la charge des occupants comprennent, en plus des frais fixes, le coût des quantités de chaleur calculées comme il est dit ci-dessus.

« Un décret pris en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article, et notamment la part des frais fixes visés au précédent alinéa, les délais d'exécution des travaux prescrits ainsi que les cas et conditions dans lesquels il peut être dérogé à l'obligation prévue au premier alinéa, en raison d'une impossibilité technique ou d'un coût excessif ».

Le décret n° 2012-545 du 23 avril 2012, relatif à la répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs, pris pour l'application de cet article L. 241-9 insère, après l'article R. 131-1 du code de la construction et de l'habitation une sous-section 1 intitulée *« équipements et répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs à usage principal d'habitation »*.

Par amendement, lors de la nouvelle lecture de la loi déferée à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a modifié l'article L. 241-9 du code de l'énergie pour avancer au 1^{er} janvier 2015 la mise en place de compteurs individuels. En outre, le paragraphe II de l'article 2 de la loi déferée modifie la fin du dernier alinéa de l'article L. 241-9 du code de l'énergie pour y supprimer les mots *« ou d'un coût excessif »*. Cette modification de l'article L. 241-9 limite les exceptions à la généralisation des compteurs individuels aux seuls cas d'impossibilité technique.

D'une part, il était très hypothétique qu'à la date du 1^{er} janvier 2015, les compteurs individuels aient pu être mis en place dans tous les logements non équipés à ce jour. Il ressortait des écritures du Gouvernement que 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. Le Conseil a relevé *« 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 »* (cons. 15).

D'autre part, même pour les logements dotés de compteurs individuels, la répartition du bonus-malus entre les habitants ou copropriétaires d'un immeuble collectif se faisait en fonction de critères différents de ceux applicables aux sites

de consommation résidentiels individuels. En effet, si le nombre des « unités de consommations », c'est-à-dire de personnes vivant dans chaque foyer, est pris en compte pour le calcul du « droit à consommer » global de l'immeuble et, partant, pour le calcul du bonus-malus, une fois celui-ci calculé, sa répartition s'opère entre copropriétaires selon une clé de répartition qui ne tient compte que des volumes de consommation. De même, alors que la fraction de consommation correspondant au volume de base accordé à des résidences occasionnelles ne donne pas droit à l'octroi d'un bonus, la répartition du bonus-malus entre copropriétaires s'opère également selon une clé de répartition qui ne tient pas compte du caractère principal ou occasionnel des résidences. Alors que le nombre de personnes vivant au foyer et le caractère principal ou occasionnel de la résidence sont connus, ces paramètres ne sont pas pris en compte pour la répartition du bonus-malus et ce dernier se trouve ainsi « mutualisé » entre les copropriétaires sans égard pour leur situation.

Le Conseil constitutionnel a tiré de ces deux difficultés la conséquence que *« dans des immeubles collectifs d'habitation pourvus d'installation 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 »* (cons. 17).

Le Conseil a, par suite, estimé que l'article 2 méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques et déclaré cet article 2, ainsi que toutes les autres dispositions du titre I^{er} qui n'en n'étaient pas séparables, contraires à la Constitution. Il a également procédé à la censure par coordination des deux derniers alinéas du paragraphe I de l'article 8, des deux derniers alinéas du paragraphe I de l'article 12 et a remplacé 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 » par la référence « à l'article L. 232-1 du code de l'énergie ».

II – Les dispositions du 1^o du paragraphe I de l'article 14

Le système électrique est un système d'une nature particulière, dans la mesure où il impose que l'énergie disponible sur le réseau soit consommée. Tout déséquilibre, soit en raison d'une surconsommation, soit en raison d'une surproduction, a pour effet de rompre l'approvisionnement électrique. Or, l'équilibre est d'autant plus difficilement maintenu en permanence que les besoins électriques fluctuent et que l'électricité n'est pas un bien stockable en tant que tel.

Pour répondre à cette problématique très particulière, le législateur confie au gestionnaire du réseau public de transport le soin d'assurer à tout instant l'équilibre des flux (art. L. 321-10 du code de l'énergie). À cette fin, ce gestionnaire est chargé par l'article L. 321-9 du code de l'énergie de mettre en œuvre des programmes d'appel, établis par les producteurs et portant sur les quantités d'électricité que ceux-ci prévoient de livrer au cours de la journée suivante, ainsi que des programmes d'approvisionnement établis par les organismes en charge de la fourniture aux clients et portant sur les quantités d'électricité que ceux-ci prévoient de livrer au cours de la journée suivante.

Lorsque ce gestionnaire constate des écarts, il dispose de deux modes d'ajustement et fait le choix soit d'injecter de l'électricité supplémentaire, soit de réduire la consommation. Dans ce dernier cas, on parle alors d'effacement de la consommation : le consommateur consomme moins d'électricité que ce qu'il prévoyait initialement, ce qui libère cette quantité d'électricité « effacée » pour un autre consommateur.

À ce titre, le gestionnaire peut, en application de l'article L. 321-10, modifier les programmes d'appel, en tenant compte de l'ordre de préséance économique entre les propositions d'ajustement qui lui sont soumises. Il peut également, en application de l'article L. 321-12, conclure des « *contrats de réservation de puissance* » avec les consommateurs ayant « *des capacités d'effacement de consommation (...) de nature à renforcer la sûreté du système électrique, notamment dans les périodes de surconsommation* ». Ce dispositif des contrats de réservation de puissance avait été contrôlé par le Conseil constitutionnel, qui l'avait déclaré conforme à la Constitution¹³.

Par ailleurs, le gestionnaire peut, en application de l'article L. 321-14, « *compte tenu des écarts constatés par rapport aux programmes mentionnés à l'article L. 321-9 et des coûts liés aux ajustements, demander ou attribuer une compensation financière aux utilisateurs concernés* ».

Si l'effacement est d'abord le fait des gros consommateurs, plus récemment sont apparus des opérateurs d'effacement qui se proposent d'agréger des effacements répartis entre de nombreux sites de consommation (effacement diffus). Afin d'encadrer leur activité, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) avait adopté une délibération sur l'intégration des effacements diffus au sein du mécanisme d'ajustement. Cette délibération prévoyait notamment une rémunération versée par l'opérateur d'effacement diffus aux fournisseurs des sites effacés. Le Conseil d'État, saisi de la délibération, l'a annulée « *en tant*

¹³ Décision n° 2004-501 DC du 5 août 2004, *Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*, cons. 8 à 10.

qu'elle décide que, dans le cadre du mécanisme d'ajustement, l'opérateur d'effacement diffus devra rémunérer les fournisseurs dont les clients se sont effacés pour l'énergie injectée par ces fournisseurs », en considérant que la CRE avait méconnu la portée des textes législatifs relatifs au mécanisme d'ajustement¹⁴. Par la suite, l'Autorité de la concurrence, saisie d'une demande d'avis par la CRE, avait analysé l'activité d'effacement diffus en termes de compatibilité avec les règles de concurrence et considéré que l'instauration de règles qui subordonneraient l'intervention d'un opérateur d'effacement diffus à un agrément des responsables d'équilibre des sites de consommation effacés pourrait être contraire au droit communautaire¹⁵.

L'article 14 de la loi déferée au Conseil constitutionnel vise, dans ce contexte juridique, à promouvoir les opérations d'effacement diffus d'électricité en offrant un cadre juridique à l'activité des opérateurs d'effacement, non seulement sur le mécanisme d'ajustement mais plus largement sur les marchés de l'énergie.

Le 1° du paragraphe I de l'article 14 introduit ainsi un nouvel article L. 271-1 dans le code de l'énergie qui renvoie à un décret en Conseil d'État pris sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) la fixation de « *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* » du code de l'énergie. L'article L. 271-1 précise que ces règles « *prévoient la possibilité, pour un opérateur 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* ». L'article L. 271-1 instaure dans le même temps une « *prime (...) versée aux opérateurs d'effacement, prenant en compte les avantages de l'effacement pour la collectivité* ». Les conditions de calcul et de versement de cette prime sont définies par les articles L. 123-1 à L. 123-4 du code de l'énergie (introduits par le 2° du paragraphe I). Le paragraphe II de l'article 14 prévoit une expérimentation permettant la valorisation des offres d'effacement.

Dans leur requête, les députés invoquaient l'incompétence négative du législateur, l'atteinte au droit de propriété garanti par l'article 17 de la Déclaration de 1789 ainsi qu'aux exigences de l'article 12 de cette Déclaration. Le Conseil constitutionnel a considéré que l'ensemble de ces griefs, tels qu'ils

¹⁴ CE, 3 mai 2011, *SA Voltalis*, n° 331858.

¹⁵ Autorité de la concurrence, *Avis n° 12-A-19 du 26 juillet 2012 concernant l'effacement de consommation dans le secteur de l'électricité*.

étaient formulés, visaient en fait uniquement les dispositions du 1^o du paragraphe I de l'article 14, qui ont par conséquent été les seules dispositions de cet article qu'il a examinées.

Le Conseil constitutionnel a examiné, en premier lieu, le grief relatif à l'incompétence négative du législateur. En effet, l'article L. 271-1 du code de l'énergie renvoie à un décret en Conseil d'État 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* » de ce code.

En rappelant que l'article L. 271-1 du code de l'énergie 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* », le Conseil a jugé « *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* » (cons. 22).

Par ailleurs, 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, le législateur créait une procédure de privation de propriété contraire aux exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

Le régime de la protection constitutionnelle de la propriété privée varie selon la nature de l'atteinte qui lui est portée. Le Conseil constitutionnel distingue ainsi la privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, et les autres privations de propriété ainsi que l'atteinte aux conditions d'exercice de ce droit au sens de l'article 2 de la Déclaration de 1789. Sur le fondement de cet article 2, le Conseil procède à un contrôle de proportionnalité en appréciant, d'une part, si la privation de propriété ou l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété est justifiée par des exigences constitutionnelles ou un motif d'intérêt général et, d'autre part, s'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi¹⁶.

Dans sa décision n° 2013-666 DC, le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé que « *l'électricité est un bien d'une nature particulière, non stockable et*

¹⁶ Dernièrement, décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, cons. 5.

dont les flux acheminés sur le réseau doivent être en permanence à l'équilibre ». Il a ensuite considéré 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* ». Il a enfin considéré « *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* », et il en a logiquement conclu que « *ces dispositions ne portent aucune atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789* » (cons. 24).

Les députés requérants faisaient enfin valoir que le pouvoir attribué aux opérateurs d'effacement sans qu'intervienne une personne publique serait un pouvoir de police de l'alimentation en électricité, que le législateur ne saurait confier à une personne privée sans méconnaître les exigences résultant de l'article 12 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil a considéré que les opérateurs d'effacement ne se voyaient pas investis de compétences de police administrative par les dispositions contestées et a donc écarté le grief (cons. 25).

Le Conseil a ainsi déclaré conforme à la Constitution le 1^o du paragraphe I de l'article 14 de la loi déferée.

III. – Les dispositions des articles 24, 26 et 29

Ces articles contestés par les députés et les sénateurs, ainsi que l'article 25 qui ne l'était pas¹⁷, modifient des dispositions du code de l'énergie, du code de l'environnement et du code de l'urbanisme. Ils ont pour objectif de faciliter l'implantation des éoliennes en métropole et outre-mer.

L'article 24 supprime les zones de développement de l'éolien qui avaient été créées par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique et modifie les dispositions relatives aux obligations de rachat de la production d'électricité éolienne. 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

¹⁷ L'article 25 permet une nouvelle dérogation à l'interdiction de travaux dans les zones remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral pour la réalisation de canalisations électriques destinées au raccordement au réseau d'installations marines utilisant les énergies renouvelables. Est en particulier visé le raccordement des parcs éoliens en mer.

L. 314-1 et L. 314-10 du même code. 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* ».

L'article 26 remplace le premier alinéa de l'article L. 156-2 du code de l'urbanisme portant dispositions particulières au littoral en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte par six nouveaux alinéas, afin de faciliter l'implantation d'éoliennes dans les communes littorales de ces départements. Il prévoit notamment des dérogations au principe de l'extension de l'urbanisation en continuité avec le bâti.

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

Les griefs soulevés par les députés et les sénateurs portaient sur la procédure et sur le fond.

A. – La place des articles 24, 26 et 29 dans la loi déferée

Les députés requérants contestaient les dispositions de ces trois articles en faisant valoir qu'elles n'avaient pas leur place dans la loi déferée, que plus exactement, elles ne présentaient aucun lien avec le texte initial et devaient être déclarées inconstitutionnelles au regard de l'article 45 de la Constitution.

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* ».

Initialement, comme il a été précédemment dit, la proposition de loi comportait huit articles lors de son dépôt à l'Assemblée nationale le 6 septembre 2012. Ces huit articles étaient alors répartis en deux titres, le premier était relatif au bonus-malus sur les consommations domestiques d'énergie et le second portait sur les mesures d'accompagnement.

Les articles 24 et 26 et 29 ont été insérés par amendement en première lecture à l'Assemblée nationale¹⁸. S'il est vrai qu'initialement la proposition de loi ne comportait aucune disposition relative aux éoliennes, ces articles ne sont pas étrangers à la mise en œuvre des dispositions relatives à la tarification de l'énergie. La proposition de loi déposée en septembre 2012 était présentée par son rapporteur M. Brottes, comme « *le premier acte d'une mobilisation pour parvenir à un nouveau système énergétique centré sur la sobriété* ».

Le Conseil constitutionnel a donc relevé, comme il l'a fait récemment¹⁹, 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 " ».*

Il a jugé que ces articles, qui présentent un lien avec la proposition de loi initiale, ont été adoptés selon une procédure conforme à la Constitution (cons. 31).

B. – Au fond

Députés et sénateurs faisaient valoir que les dispositions de l'article 24 portent atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales et que celles des articles 26 et 29 méconnaissent les principes de la Charte de l'environnement et plus particulièrement son article 6.

1. – Le grief tiré de l'atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales

Les requérants tentaient de démontrer qu'en supprimant les zones de développement de l'éolien (ZDE), l'article 24 de la loi remet en cause l'une des compétences des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont le territoire était compris dans le périmètre des schémas régionaux éoliens. Les sénateurs soutenaient plus particulièrement que les dispositions déferées ont en outre pour effet de confier une quasi tutelle des conseils régionaux sur les conseils communautaires et les conseils municipaux et, qu'en confiant la responsabilité de l'implantation des éoliennes aux préfets de régions et aux présidents de conseils régionaux par l'élaboration des schémas régionaux éoliens, « *ces derniers pourront indirectement affecter les recettes que perçoivent les collectivités du bloc communal* ».

¹⁸ Lors de la troisième séance du jeudi 4 octobre 2012.

¹⁹ Décision n° 2013-665 DC du 28 février 2013, *Loi portant création du contrat de génération*, cons. 4.

En vertu de l'article L. 314-9 du code de l'énergie, que l'article 24 de la loi déferée abroge, les ZDE sont définies par le préfet en fonction, notamment, des délimitations territoriales inscrites au schéma régional éolien, de leur potentiel éolien, et des possibilités de raccordement aux réseaux électriques. Elles sont créées à l'initiative des communes dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé ou à l'initiative d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sous réserve des communes membres dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé. Le schéma régional éolien, en vertu du 3° du paragraphe I de l'article L. 222-1 du code de l'environnement, est un volet annexé au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et définit « *en cohérence avec les objectifs issus de la législation européenne relatives à l'énergie et au climat, les parties du territoire favorables au développement de l'énergie éolienne* ».

Le Conseil constitutionnel a rappelé 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 et 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* », chacune d'elles le fait « *dans les conditions prévues par la loi* ».

Puis il a relevé que les dispositions de l'article 24 de la loi déferée, qui suppriment 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 ces ZDE, ce qui n'affecte pas, en soi, les ressources des communes. La suppression des ZDE ne porte pas atteinte aux compétences des communes ni des EPCI à fiscalité propre dont le territoire est compris dans le périmètre des schémas régionaux éoliens. Elle n'a pas davantage pour effet d'instaurer une tutelle ou une « quasi tutelle », pour reprendre les termes des requérants, de la région sur les communes ou les EPCI puisque les éoliennes peuvent toujours être implantées hors des zones qui ont été définies par le schéma régional éolien.

2. – Le grief tiré de la méconnaissance de la Charte de l'environnement

Les requérants soutenaient qu'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 et que celles de l'article 29, supprimant la règle dite des « cinq mâts » et en favorisant « le mitage visuel » du territoire, risqueront de porter atteinte aux paysages. Selon les requérants, les dispositions

méconnaissent donc la Charte de l'environnement et plus particulièrement son article 6.

Le Conseil constitutionnel a rappelé, comme il l'avait fait dans ses décisions n^{os} 2005-514 DC du 28 avril 2005 et 2005-516 DC du 7 juillet 2005²⁰ qu'aux « *aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement : "Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À 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 » (cons. 39).

Le grief soulevé par les requérants avait peu de chance d'être retenu. En prenant les dispositions contestées, le législateur, comme il a été dit plus haut, a en effet entendu favoriser l'implantation des éoliennes et, par conséquent, le développement des énergies renouvelables. Il n'a pas pour autant supprimé toute procédure ni tout contrôle sur les installations d'éoliennes. En particulier, l'implantation d'éoliennes reste assujettie aux dispositions du code de l'urbanisme et à la législation des installations classées pour la protection de l'environnement²¹.

Le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions des articles 24, 26 et 29 de la loi déférée conformes à la Constitution.

²⁰ Décisions n^{os} 2005-514 DC du 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, cons. 37 et 38 et 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, cons. 23 à 26. Dans sa décision n^o 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassé de sites)*, le Conseil a jugé que les dispositions de l'article 6 de la Charte n'instituent pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit et que leur méconnaissance ne pouvait en elle-même être invoquée à l'appui d'une QPC, cons. 22.

²¹ Voir en particulier les articles L. 553-1 et s. du code de l'environnement.