

Paris, le 21 février 2023

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT**  
**sur la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables**

Le Conseil constitutionnel a été saisi de deux recours d'au moins soixante députés contre la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Ces recours, qui critiquent les articles 17, 19, 23, 24, 40, 41, 43 et 56 de cette loi, appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

\*\*\*

**I. Sur la procédure d'adoption de la loi**

**1. En ce qui concerne l'étude d'impact jointe au projet de loi**

Les députés auteurs de la première saisine estiment que l'étude d'impact jointe au projet de loi était insuffisante, en ce qu'elle n'exposait pas avec précision les conséquences des dispositions envisagées sur la santé humaine et sur l'environnement, notamment sur l'avifaune, et en ce qu'elle ne comportait pas de données statistiques relatives aux recours juridictionnels introduits contre les autorisations d'exploiter des éoliennes.

Ce grief n'est pas recevable.

L'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution prévoit que les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact et que les documents en rendant compte sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets auxquels ils se rapportent. Selon le premier alinéa de l'article 9 de la même loi organique, la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles relatives aux études d'impact ont été méconnues.

Par conséquent, vous refusez d'examiner un grief relatif au contenu de l'étude d'impact, lorsque cette question n'a pas été évoquée devant la Conférence des présidents de la première assemblée saisie (décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, cons. 4 ; décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, paragr. 65).

En l'espèce, le projet de loi a été déposé le 26 septembre 2022 sur le bureau du Sénat. La Conférence des présidents, qui s'est réunie le 5 octobre 2022, n'a été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues, ainsi qu'en témoigne le compte-rendu de cette réunion publié au Journal officiel<sup>1</sup>. Aucune autre réunion de la Conférence des présidents n'a été convoquée dans le délai de dix jours suivant le 26 septembre 2022. Dès lors, le grief tiré de ce que l'étude d'impact jointe au projet de loi n'aurait pas respecté l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 ne peut qu'être écarté.

---

<sup>1</sup> Journal officiel de la République française – Sénat – Session ordinaire de 2022-2023 – Jeudi 6 octobre 2022 – Compte rendu intégral – Séance du mercredi 5 octobre 2022, p. 3537.

## **2. En ce qui concerne la consultation du Conseil économique, social et environnemental**

Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que le Conseil économique, social et environnemental aurait dû être consulté par le Gouvernement sur le projet de loi, dans la mesure où celui-ci aurait revêtu un « *caractère programmatique* ».

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

L'article 70 de la Constitution n'impose au Gouvernement de soumettre pour avis au Conseil économique, social et environnemental que les projets de « *loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental* ».

Il résulte de votre décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 que les « *lois de programmation* », au sens de ces dispositions, ne s'entendent pas différemment de celles que mentionne l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel : « *Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat* ».

Il en résulte que seuls doivent être soumis pour avis au Conseil économique, social et environnemental les projets de loi qui comportent des dispositions, dépourvues de portée normative<sup>2</sup>, ayant pour objet de déterminer les objectifs de l'action de l'Etat dans le domaine économique, social ou environnemental.

En l'espèce, le projet de loi n'assignait pas des objectifs à l'action de l'Etat dans le domaine énergétique, mais comportait exclusivement des dispositions, revêtues d'une portée normative, destinées à accélérer la production de ces énergies. Par suite, il n'appartenait pas à la catégorie des lois de programmation et n'avait pas à être soumis pour avis au Conseil économique, social et environnemental.

## **II. Sur la contestation de la loi dans son ensemble**

Les députés auteurs de la première saisine soutiennent qu'en favorisant l'implantation d'éoliennes sur le territoire national, la loi déférée méconnaît les articles 1<sup>er</sup> et 5 de la Charte de l'environnement, ainsi que son préambule.

Toutefois, le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu de telles exigences constitutionnelles ne peut être utilement présenté devant le Conseil constitutionnel, selon la procédure prévue par l'article 61 de la Constitution, qu'à l'encontre de dispositions déterminées et à la condition de contester le dispositif qu'elles instaurent (décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021, paragr. 3 et 4).

Or, en l'espèce, les requérants développent une critique générale des ambitions du législateur et des risques induits par la loi prise en son ensemble. Ils ne contestent donc, pour en demander la censure, aucune disposition particulière de la loi déférée.

Le grief dirigé contre l'ensemble de la loi ne pourra dès lors qu'être écarté.

---

<sup>2</sup> Sur l'inopérance du grief tiré du défaut de portée normative soulevé à l'encontre d'une disposition d'une loi de programmation : décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, cons. 12.

### **III. Sur les dispositions contestées**

#### **1. Sur l'article 17**

L'article L. 311-10 du code de l'énergie prévoit que, lorsque les capacités de production d'électricité ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie, notamment ceux concernant les techniques de production et la localisation géographique des installations, l'autorité administrative peut recourir à une procédure de mise en concurrence dont les modalités sont définies par décret en Conseil d'Etat.

L'article L. 311-11 du même code prévoit qu'à l'issue de cette procédure, l'autorité administrative désigne les candidats retenus et leur délivre l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité. Les candidats retenus bénéficient soit d'un contrat d'achat pour l'électricité produite, soit d'un contrat offrant un complément de rémunération à l'électricité produite.

L'article L. 311-10-1 du même code est relatif à la procédure de mise en concurrence. Il prévoit que, pour désigner le ou les candidats retenus, l'autorité administrative se fonde sur le critère du prix ainsi que, le cas échéant, sur quatre critères objectifs : la qualité de l'offre, la rentabilité du projet, la sécurité d'approvisionnement et, dans une mesure limitée, la part du capital détenue par les habitants résidant à proximité ou par des collectivités territoriales ou leurs groupements sur le territoire ou à proximité du territoire desquels le projet doit être implanté.

Ce même article prévoit que les conditions d'exécution du contrat peuvent prendre en compte des considérations à caractère social ou environnemental et poursuivre des objectifs de développement durable conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social.

En premier lieu, l'article 17 de la loi déférée complète la liste des critères de sélection des candidats afin de permettre à l'autorité administrative de prendre en compte le fait que le projet est situé dans une zone d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'électricité renouvelable au sens de l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie, issu de l'article 15 de la loi déférée.

Afin d'assurer la transparence de la procédure de mise en concurrence, ce critère supplémentaire sera mentionné dans le cahier des charges de la consultation.

En second lieu, l'article 17 précise que, pour les projets lauréats situés dans une telle zone d'accélération, les conditions d'exécution du contrat peuvent prévoir une modulation annuelle du tarif de rachat de l'électricité produite, afin de compenser tout ou partie des pertes de productible dues à des conditions d'implantation moins favorables que la moyenne dans la zone du projet.

Les députés auteurs de la première saisine, rejoints par les députés auteurs de la seconde saisine, soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant la loi, en ce qu'elles introduisent des différences de traitement injustifiées entre les producteurs d'électricité selon le type d'énergie produite.

Ce grief n'est pas fondé.

Il résulte de votre jurisprudence constante que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le 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 (décision n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, cons. 10).

En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu encourager l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable dans les zones qui auront été préalablement identifiées comme présentant un potentiel permettant d'accélérer la production d'énergie à partir de sources renouvelables pour atteindre, à terme, les objectifs de la politique énergétique nationale et de la programmation pluriannuelle de l'énergie. A cet effet, il a prévu que les exploitants ayant fait le choix d'implanter leurs installations dans les secteurs les moins favorables de ces zones bénéficieraient d'un tarif de rachat de l'électricité produite adapté, destiné à compenser les pertes de production directement liées aux conditions d'implantation moins favorables par rapport à la moyenne dans la zone du projet. Ce faisant, dans le cadre de son action en faveur de la préservation de l'environnement, il a poursuivi un but d'intérêt général.

Au regard de l'objectif qu'il s'était ainsi assigné, le législateur a pu prévoir que seuls les exploitants d'installations de production d'énergie renouvelable subissant une perte de production directement liée à leur situation géographique objectivement moins favorable en termes, notamment, d'exposition au vent ou d'ensoleillement, par rapport à la moyenne constatée dans la zone du projet, bénéficieront d'un tarif de rachat de l'électricité produite plus élevé, dès lors que ces exploitants sont dans une situation différente de celle des exploitants implantés dans les parties les plus favorables de la même zone.

Il va de soi, enfin, que les producteurs d'énergie à partir de sources renouvelables visés par l'article 17 de la loi déferée sont dans une situation différente de celle des exploitants qui produisent de l'énergie à partir de sources qui ne sont pas renouvelables. Il est observé à cet égard que le chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre III du code de l'énergie comporte déjà un ensemble de dispositions organisant un soutien public à la production d'énergies renouvelables, eu égard à l'intérêt que ces installations présentent pour la préservation de l'environnement, ce soutien prenant la forme d'une obligation d'achat de l'électricité produite et/ou d'un complément de rémunération pour les installations dont la liste et les caractéristiques sont précisées par décret.

## 2. Sur l'article 19

Le paragraphe I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement dresse une liste d'interdictions instituées dans l'intérêt de la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, lorsqu'un intérêt scientifique particulier, leur rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel le justifient. Selon ce texte, sont en particulier interdits : « 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ; / 2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ; / 3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ; (...) ».

Le 4° du paragraphe I de l'article L. 411-2 du même code, qui assure la transposition en droit interne de l'article 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat définit les cas dans lesquels des dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° du paragraphe I de l'article L. 411-1 peuvent être délivrées.

Il résulte de la jurisprudence des formations contentieuses du Conseil d'Etat<sup>3</sup> que de telles dérogations ne peuvent être accordées que si trois conditions distinctes et cumulatives sont réunies :

i) il ne doit pas exister de solution alternative satisfaisante ;

ii) les dérogations ne doivent pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ;

iii) ces dérogations doivent répondre à l'un quelconque des motifs limitativement énumérés par les dispositions des a) à e) du 4° du paragraphe I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, dont ceux énoncés au c) qui mentionne « *l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques* », « *d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique* » et les « *motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement* », cet alinéa devant lui-même être regardé comme énumérant une liste de motifs de dérogation alternatifs.

Ceci étant rappelé, l'article 19 de la loi déferée insère dans le code de l'environnement un article L. 411-2-1 qui énonce que sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du c) du 4° du paragraphe I de l'article L. 411-2, les projets d'installations de production d'énergies renouvelables ainsi que les projets d'installations de stockage d'énergie dans le système électrique au sens de l'article L. 352-1 du code de l'énergie satisfaisant à des conditions relatives au type de source d'énergie renouvelable, à la puissance prévisionnelle totale de l'installation projetée et à la contribution globale attendue des installations de puissance similaire à la réalisation des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Ces conditions, énumérées par l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie, également créé par l'article 19 de la loi déferée, seront précisées par un décret en Conseil d'Etat.

Les députés auteurs des deux saisines soutiennent que ces dispositions, en tant qu'elles présument, de manière irréfragable, qu'une installation de production d'électricité renouvelable répond à une raison impérative d'intérêt public majeur, méconnaissent le droit à un recours juridictionnel effectif et le droit à un procès équitable, en privant d'éventuels opposants à ces projets de la faculté de renverser la présomption et d'apporter la démonstration que les inconvénients du projet seraient supérieurs aux avantages qu'il comporte.

Les députés auteurs de la seconde saisine considèrent en outre que le législateur n'a pas suffisamment exercé la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat, sans l'encadrer avec une précision satisfaisante, la détermination des conditions auxquelles les projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie dans le système électrique devront répondre.

---

<sup>3</sup> CE, 24 juillet 2019, *Société PCE et autres*, n° 414353, T. pp. 854-958-961 ; Section, 9 décembre 2022, *Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement et autres*, n° 463563, à publier au recueil.

Les mêmes parlementaires soutiennent enfin que l'article 19 porte atteinte au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé protégé par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, eu égard aux effets nocifs des éoliennes sur la santé des riverains. Ils considèrent de même que l'article 19, dont l'application n'est enserrée dans aucune limite de temps, méconnaît les articles 2, 5 et 6 de la Charte de l'environnement ainsi que son préambule, compte tenu de l'impact des parcs éoliens sur la faune et la biodiversité.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, sont garantis, par les dispositions de l'article 16 de la Déclaration de 1789, le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif et le droit à un procès équitable (décision n° 2014-375 QPC du 21 mars 2014, cons. 5).

D'une part, la présomption posée par le législateur n'a nullement pour effet de priver toute personne opposée à un projet d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie dans le système électrique de la faculté d'exercer les voies de recours dont elle dispose contre les décisions de l'administration permettant qu'il soit dérogé aux interdictions posées par les dispositions des 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement. Par suite, le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif doit être écarté.

D'autre part, en prévoyant que les projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie dans le système électrique sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur, le législateur n'a pas méconnu les exigences du droit à un procès équitable. Il incombera en effet au juge, sans préjudice de l'examen des moyens de légalité externe dont il pourrait être saisi, de vérifier que le projet remplit chacune des trois conditions énumérées par les dispositions du 4<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Ainsi, il lui appartiendra de s'assurer qu'aucune autre solution n'était satisfaisante, que la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et que les conditions mises à la reconnaissance d'une raison impérative d'intérêt public majeur, telles qu'elles auront été précisées par voie réglementaire, sont satisfaites. Il est en effet souligné que la présomption ne trouve pas à jouer systématiquement ni indistinctement pour toutes les installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie dans le système électrique, mais seulement pour celles qui utilisent certaines sources d'énergie renouvelable, dont la capacité prévisionnelle totale excède certains seuils et dont la contribution à certains objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie est établie, selon les modalités qui auront été définies par le décret en Conseil d'Etat dont l'adoption est prévue par l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie.

En deuxième lieu, aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant : / (...) les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques (...). / La loi détermine les principes fondamentaux : / (...) de la préservation de l'environnement (...)* ».

En l'espèce, en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat la détermination des conditions que devront remplir les projets d'installations de production d'énergies renouvelables pour être réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa propre compétence, dès lors qu'il a lui-même fixé, en des termes clairs, les conditions qui devront être précisées par le pouvoir réglementaire.

Parmi les critères qu'il a retenus figurent ainsi le type de source d'énergie renouvelable, la puissance prévisionnelle totale de l'installation projetée et la contribution globale attendue des installations de puissance similaire à la réalisation des objectifs mentionnés, pour ce qui concerne les installations implantées sur le territoire de la France métropolitaine, dans les volets de la programmation pluriannuelle de l'énergie relatifs à la sécurité d'approvisionnement et au développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération (1° et 3° de l'article L. 141-2 du code de l'énergie) et, pour ce qui concerne les installations implantées en Corse et dans les départements ou collectivités d'outre-mer, dans les volets de la programmation pluriannuelle de l'énergie relatifs à la sécurité d'approvisionnement en électricité, au soutien des énergies renouvelables et de récupération mettant en œuvre une énergie stable et au développement équilibré des énergies renouvelables mettant en œuvre une énergie fatale à caractère aléatoire, des réseaux, de l'effacement de consommation, du stockage et du pilotage de la demande d'électricité (2°, 4° et 5° de l'article L. 141-5 du code de l'énergie).

Non seulement ces critères sont énoncés avec une précision suffisante, mais ils apparaissent aussi pertinents pour aboutir à la qualification de raison impérative d'intérêt public majeur, l'enjeu étant de satisfaire à un besoin en électricité structurel, à long terme, dans le cadre d'une planification décidée par les pouvoirs publics. Ils permettent en effet de cibler les projets qui produisent l'énergie avec l'une des sources auxquelles la programmation fixe, en raison notamment de leur soutenabilité et de l'indépendance énergétique qu'ils procurent, les objectifs de progression les plus ambitieux, mais aussi les projets dont la taille est suffisante pour qu'ils contribuent de façon significative à atteindre les objectifs de cette programmation.

En troisième lieu, il ne saurait être contesté que les travaux d'implantation d'une installation de production d'énergie renouvelable et le fonctionnement même de cette installation sont susceptibles de causer certaines atteintes à l'environnement.

Toutefois, d'une part, le développement des moyens de production d'électricité à partir de sources renouvelables constitue l'un des objectifs prioritaires de la politique énergétique nationale, destiné à répondre à l'urgence écologique et climatique. Les dispositions contestées participent, de ce fait, à la préservation de l'environnement qui doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation (décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022).

D'autre part, en exigeant que la dérogation ne puisse être délivrée qu'en l'absence d'autre solution satisfaisante et à la condition qu'elle ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, le législateur doit être regardé comme ayant écarté le risque que les dérogations que l'administration pourra accorder, sous le contrôle du juge, portent une atteinte disproportionnée aux exigences constitutionnelles découlant de la Charte de l'environnement.

### **3. Sur certaines dispositions de l'article 23**

L'article 23 de la loi déférée est relatif aux recours de pleine juridiction susceptibles d'être introduits par des tiers contre les décisions de délivrer, modifier, prolonger ou renouveler une autorisation environnementale. Le 1° de son paragraphe I complète l'article L. 181-17 du code de l'environnement afin de prévoir que l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au bénéficiaire de la décision, selon des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu améliorer la sécurité juridique des titulaires d'autorisations environnementales en faisant en sorte qu'ils soient systématiquement informés, à un stade précoce, de l'introduction d'un recours. Ce faisant, il a poursuivi un but d'intérêt général.

Les députés auteurs de la première saisine estiment cependant que ces dispositions méconnaissent le droit à un recours juridictionnel effectif, en privant d'utilité le débat devant le juge et en dissuadant les requérants d'agir en justice.

Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent quant à eux que le législateur ne pouvait déléguer au pouvoir réglementaire la détermination des conditions d'application des dispositions qu'il a adoptées.

Aucune de ces critiques n'est décisive.

En premier lieu, les dispositions contestées, qui se bornent à poser une obligation de notification du recours contre une autorisation environnementale, ne mettent pas en cause le droit d'exercer un tel recours. Elles n'ont pas davantage pour objet ou pour effet de porter atteinte au contrôle du juge, lorsqu'il est saisi du recours. Par conséquent, le grief tiré de que ces dispositions porteraient atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif manque en fait.

En second lieu, les dispositions de procédure applicable devant les juridictions administratives relèvent de la compétence réglementaire, dès lors qu'elles ne mettent en cause aucune des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution ou d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle (décision n° 2010-54 QPC, 14 octobre 2010, cons. 3).

En l'espèce et à supposer même que l'obligation faite à un requérant de notifier son recours devant le juge administratif à l'auteur de la décision ainsi qu'au bénéficiaire de la décision, à peine d'irrecevabilité du recours, mette en cause une matière réservée au législateur par l'article 34 de la Constitution ou une règle ou un principe de valeur constitutionnelle et relève pour ce motif du domaine de la loi, il était loisible au législateur de renvoyer au pouvoir réglementaire la détermination des conditions, notamment de délai, dans lesquelles il appartiendra au requérant de procéder à cette notification.

#### **4. Sur l'article 24**

L'article 24 insère dans le code de l'énergie un article L. 311-10-4 qui prévoit que l'exploitant d'une installation de production d'énergie renouvelable peut, après la délivrance de l'autorisation environnementale et avant le début des travaux, adhérer à un fonds de garantie destiné à compenser une partie des pertes financières qui résulteraient d'une annulation de l'autorisation environnementale par le juge administratif.

L'article 24 complète par ailleurs l'article L. 121-7 du code de l'énergie, qui dresse la liste des charges imputables aux missions de service public en matière de production d'électricité, afin d'y inclure les montants liés à la dotation initiale du fonds de garantie.

Les députés auteurs de la première saisine estiment que ces dispositions portent atteinte au principe d'égalité en réservant la faculté d'adhérer au fonds de garantie aux seuls producteurs d'énergie renouvelable et en excluant les producteurs d'autres types d'énergies.



Les députés auteurs de la seconde saisine les rejoignent dans cette critique. Ils soutiennent en outre que l'article 24 a été adopté à l'issue d'une procédure ayant méconnu la loi organique relative aux lois de finances.

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

En premier lieu, les dispositions n'avaient pas à figurer impérativement dans une loi de finances.

Les dispositions contestées, en ce qu'elles incluent la dotation initiale du fonds de garantie dans la liste des charges imputables aux missions de service public en matière de production d'électricité assignées aux opérateurs électriques, doivent certes être regardées comme ayant une incidence sur les dépenses budgétaires de l'Etat, dès lors que ces charges sont intégralement compensées par l'Etat en application de l'article L. 121-6 du code de l'énergie.

Toutefois, d'une part, il résulte des dispositions du b) du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances que les dispositions affectant les dépenses budgétaires de l'année ou de l'année et d'une ou plusieurs années ultérieures relèvent du domaine partagé de la loi de finances. D'autre part, les dispositions contestées ne sauraient être regardées comme ayant pour objet d'autoriser l'octroi d'une garantie de l'Etat, relevant du domaine exclusif des lois de finances, au sens du 5° du paragraphe II du même article, s'agissant d'un mécanisme de nature assurancielle créé entre personnes morales de droit privé.

En deuxième lieu, en adoptant les dispositions de l'article 24, le législateur a entendu accélérer l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable. Il a pris en considération le fait que ces projets sont systématiquement contestés devant le juge et que, bien que ces recours n'ont pas juridiquement pour effet de suspendre l'autorisation délivrée, et alors même qu'ils ne sont accueillis que dans moins d'un cas sur dix, les promoteurs attendent en pratique systématiquement, avant d'engager les travaux, une décision définitive de rejet, laquelle est susceptible de n'intervenir qu'après plusieurs années. En créant un mécanisme d'assurance mutuelle destiné à compenser, en cas d'annulation prononcée par le juge, une partie des pertes financières susceptibles de résulter des dépenses engagées en relation avec le projet, le législateur a souhaité inciter les exploitants à entreprendre sans délai les travaux de construction des installations de production d'énergie renouvelable. Il a poursuivi, ce faisant, un but d'intérêt général.

Si les exploitants d'une installation de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable se voient seuls reconnaître la faculté d'adhérer au fonds de garantie, il n'en résulte aucune méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, dès lors qu'eu égard à l'objectif que s'est assigné le législateur, ces exploitants sont dans une situation différente de celle de producteurs d'électricité utilisant des sources d'énergie qui ne sont pas renouvelables ou de producteurs d'autres types d'énergie.

En dernier lieu et en tout état de cause, les dispositions contestées ne sauraient être regardées comme ayant pour objet ou pour effet de remettre en cause la portée effective de la décision juridictionnelle annulant une autorisation environnementale illégale.

Dès lors que toute illégalité est fautive<sup>4</sup>, l'article 24 de la loi déferée ne fait tout d'abord pas disparaître l'obligation pour l'Etat de réparer le préjudice direct et certain résultant de la faute consistant à avoir délivrer une autorisation environnementale entachée d'illégalité. En prenant en charge une partie des pertes financières subies, du fait de l'annulation d'une telle autorisation, par le promoteur du projet, cet article ne vient pas non plus atténuer cette responsabilité de l'Etat, auteur de l'illégalité.

Le législateur n'était pas tenu, par ailleurs, de définir un mécanisme *ad hoc* de subrogation. Le fonds de garantie qui aura indemnisé l'exploitant dont l'autorisation a été annulée pourra en effet se prévaloir, dans les conditions de droit commun, de la subrogation légale prévue à l'article 1346 du code civil.

Enfin, et à supposer même qu'une installation de production d'électricité à partir de sources renouvelable doive être regardée comme un ouvrage public au sens de la jurisprudence administrative<sup>5</sup>, cette qualification ne fait pas nécessairement obstacle à ce que le juge de l'injonction, saisi d'une demande d'exécution de la décision juridictionnelle dont il résulte qu'un ouvrage public a été implanté de façon irrégulière, ordonne la démolition de cet ouvrage<sup>6</sup>.

### **5. Sur les articles 40, 41 et 43**

L'article 40 de la loi déferée prévoit que les parcs de stationnement extérieurs d'une superficie supérieure à 1 500 mètres carrés doivent être équipés, sur au moins la moitié de leur superficie, d'ombrières intégrant un procédé de production d'énergies renouvelables sur la totalité de leur partie supérieure assurant l'ombrage.

Son article 41 modifie l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de l'article 101 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, afin de renforcer l'obligation de couverture des bâtiments non résidentiels par des installations de production d'énergie solaire ou des systèmes végétalisés dans le cadre d'opérations de construction neuve, d'extension ou de rénovation lourde, dès lors que les bâtiments créés ou rénovés ont une emprise au sol de plus de 500 mètres carrés.

Enfin, l'article 43 insère, dans le code de la construction et de l'habitation, un article L. 171-5 qui instaure une obligation analogue pour les bâtiments non résidentiels existants ayant une emprise au sol au moins égale à 500 mètres carrés.

Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent que ces dispositions sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation. Ils estiment que l'obligation d'installer des panneaux photovoltaïques sur les bâtiments non résidentiels neufs et existants ne pourra être respectée du fait de l'absence de disponibilité en quantité suffisante de ces équipements, qui sont en grande partie fabriqués à l'étranger.

Ce grief ne peut qu'être écarté.

En adoptant les trois articles contestés, le législateur a entendu développer la production d'énergie renouvelable utilisant l'énergie radiative du soleil, tout en tenant compte de la rareté des emprises foncières disponibles pour l'installation de panneaux photovoltaïques. Ce faisant, il a poursuivi un but d'intérêt général.

---

<sup>4</sup> CE, Section, 26 janvier 1973, *Ville de Paris c/ Driancourt*, n° 84768, rec. p. 77.

<sup>5</sup> CE, Assemblée, avis, 29 avril 2010, *M. et Mme Béliaud*, n° 323179, rec. p. 126.

<sup>6</sup> CE, 20 mai 2011, *Communauté d'agglomération du Lac du Bourget*, n°s 325552, 325553, 335931, rec. p. 248.

Alors qu'il résulte du paragraphe III de l'article 40, du paragraphe V de l'article 41 et du paragraphe II de l'article 43 que la date d'entrée en vigueur des dispositions contestées a été fixée, selon le cas, au 1<sup>er</sup> janvier 2025 ou au 1<sup>er</sup> janvier 2028, les parlementaires requérants n'établissent pas que le législateur aurait assigné aux propriétaires intéressés des obligations manifestement insusceptibles d'être satisfaites dans ce délai.

Pour le reste, vous rappelez fréquemment que vous n'avez pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement et que vous ne sauriez rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que, comme en l'espèce, les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé (décision n° 20174-665 QPC du 20 octobre 2017, paragr. 8 ; décision n° 2018-761 DC du 21 mars 2018, paragr. 27 ; décision n° 2022-835 DC du 21 janvier 2022, paragr. 32).

## **6. Sur l'article 56**

L'article L. 219-5-1 du code de l'environnement est relatif à la planification de l'espace maritime, processus par lequel l'Etat analyse et organise les activités humaines en mer dans une perspective écologique, économique et sociale. Il prévoit que, dans les façades maritimes métropolitaines, cette planification est conduite dans le cadre de l'élaboration d'un « document stratégique de façade ».

L'article 56 de la loi déferée est relatif à ce document.

Il prévoit que le document stratégique de façade établit, pour chaque façade maritime, une cartographie des zones maritimes et terrestres prioritaires pour l'implantation, sur une période de dix ans à compter de sa publication, d'installations de production d'énergies renouvelables en mer à partir du vent et de leurs ouvrages de raccordement au réseau public de transport d'électricité.

La cartographie définit également les zones prioritaires pour le développement de l'éolien en mer à l'horizon 2050.

Ces zones prioritaires sont définies de manière à atteindre les objectifs de développement des énergies renouvelables mentionnés dans la programmation pluriannuelle de l'énergie en prenant en compte l'objectif de préservation et de reconquête de la biodiversité, en particulier des aires marines protégées.

La publication de la première cartographie interviendra en 2024.

Les députés auteurs de la seconde saisine, qui estiment que l'impact des éoliennes sur la biodiversité marine est encore peu documenté, soutiennent que l'article 56 méconnaît le principe de précaution consacré par l'article 5 de la Charte de l'environnement.

Toutefois, les dispositions contestées se bornent à préciser le contenu du document de planification de l'espace maritime que constitue, ainsi qu'il a été dit, le document stratégique de façade. Par conséquent, ces dispositions sont par elles-mêmes sans incidence sur les règles qui sont applicables à l'implantation d'éoliennes en mer, en particulier celles qui tendent à assurer la protection de l'environnement (décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013, cons. 40).

Par suite et en tout état de cause, le grief tiré de la méconnaissance du principe de précaution manque en fait.

#### **IV. Sur les autres dispositions de la loi déferée**

##### **1. Sur le respect des dispositions de l'article 45 de la Constitution**

Aux termes de la dernière 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* ». Le Conseil constitutionnel a souhaité recueillir les observations du Gouvernement sur le respect par le législateur de ces dispositions en ce qui concerne les articles 1<sup>er</sup>, 4, 35, 46, 48, 49, 53, 55, 79, 82, 92, 94, 97, 103, 111, 113, 115 de la loi déferée.

Le projet de loi comportait vingt articles répartis en cinq titres. Le titre I<sup>er</sup> comportait des mesures d'urgence temporaires pour accélérer les projets d'énergie renouvelable et les projets industriels nécessaires à la transition énergétique. Le titre II prévoyait des mesures tendant à l'accélération du développement de l'énergie solaire thermique et photovoltaïque. Le titre III regroupait des mesures tendant à accélérer le développement de l'éolien en mer. Le titre IV comportait des mesures transversales de financement des énergies renouvelables, de partage de la valeur créée par ces énergies et d'expérimentation de la production de gaz bas-carbone. Le titre V comportait enfin un article ratifiant deux ordonnances.

##### *1.1. Sur l'article 1<sup>er</sup>*

En vertu de l'article L. 141-2 du code de l'urbanisme, le schéma de cohérence territoriale comprend un projet d'aménagement stratégique, un document d'orientation et d'objectifs et des annexes. L'article L. 141-4 de ce code précise que le document d'orientation et d'objectifs, appelé à déterminer les conditions d'application du projet d'aménagement stratégique, définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires, en veillant à la complémentarité entre les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières, une offre de logement et d'habitat renouvelée, l'implantation des grands équipements et services qui structurent le territoire, l'organisation des mobilités assurant le lien et la desserte de celui-ci et les transitions écologique et énergétique. L'article L. 141-10 du même code précise le contenu du document d'orientation et d'objectifs en ce qui concerne la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, la prévention des risques naturels et la transition écologique, énergétique et climatique.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi adoptée modifie les articles L. 141-4 et L. 141-10 du code de l'urbanisme afin de prévoir qu'au titre des transitions écologique et énergétique, le document d'orientation et d'objectifs tient compte de l'objectif d'insertion et de qualité paysagères des différentes activités humaines, notamment des installations de production et de transport des énergies renouvelables.

Ces dispositions ne sont pas sans lien avec les dispositions de l'article 3 du projet de loi qui intéressait également le droit de l'urbanisme et avait notamment pour objet de modifier l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme afin de prévoir que relèvent de la procédure de modification simplifiée du plan local d'urbanisme, et non de la procédure plus lourde de révision d'un tel plan, le changement d'orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, la réduction d'un espace boisé classé et la modification des règles applicables aux zones agricoles, naturelles ou forestières, lorsque ces changements ont pour objet de permettre l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'énergie, ou d'ouvrages du réseau public de transport ou de distribution d'électricité.

Il est rappelé à cet égard que le lien entre les plans locaux d'urbanisme et les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme est opéré par l'article L. 131-4 de ce code qui impose que les premiers soient compatibles avec les seconds.

Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> ne sont pas non plus sans lien avec l'article 10 du projet de loi. Cet article prévoyait en effet que la carte communale, qui constitue également un document de planification en matière de droit de l'urbanisme, peut comporter une étude afin de permettre la réalisation des ouvrages de production d'énergie solaire photovoltaïque installés sur son sol.

### *1.2. Sur l'article 4*

L'article 4 de la loi adoptée prévoit que les entreprises publiques et les sociétés dont l'effectif salarié est supérieur à 250 personnes au 1<sup>er</sup> janvier 2023 établissent un plan de valorisation de leur foncier en vue de produire des énergies renouvelables, assorti d'objectifs quantitatifs déclinés par type de production d'énergie, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi.

Ces dispositions ne sont pas sans lien avec celles de l'article 11 du projet de loi qui avait pour but de valoriser les emprises foncières des personnes propriétaires de parcs de stationnement extérieurs en leur imposant de les équiper d'ombrières intégrant des dispositifs de production d'énergie solaire thermique ou photovoltaïque.

L'article 4 n'est pas non plus sans lien avec l'article 7 du projet de loi qui tendait à valoriser les emprises foncières que constituent la bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes et la bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation, en renforçant les possibilités d'y implanter, à titre dérogatoire, des infrastructures de production d'énergie solaire.

### *1.3. Sur l'article 35*

Les articles L. 4311-1 à L. 4311-8 du code des transports définissent l'objet et les missions de l'établissement public de l'Etat à caractère administratif dénommé « Voies navigables de France » (« VNF »). L'article L. 4311-2 prévoit notamment que, dans le cadre de ses missions, VNF peut « 6° Exploiter, à titre accessoire et sans nuire à la navigation, l'énergie hydraulique au moyen d'installations ou d'ouvrages situés sur le domaine public mentionné à l'article L. 4311-1 du présent code en application des articles L. 511-2 ou L. 511-3 du code de l'énergie ».

L'article 35 de la loi adoptée complète ce 6° afin de prévoir que VNF peut également exploiter le potentiel de production d'énergies renouvelables sur le domaine public fluvial de l'Etat qui lui est confié ainsi que sur son domaine privé.

L'objectif poursuivi par ces dispositions est de mobiliser le domaine public des personnes publiques au sens de l'article L.1 du code général de la propriété des personnes publiques, en vue de la production d'énergie renouvelable.

Dès lors, l'article 35 n'est pas dépourvu de lien avec les dispositions de l'article 7 du projet de loi qui tendait à renforcer l'utilisation des dépendances du domaine public routier pour la production d'énergie solaire.

Pour les mêmes raisons, il n'est pas dépourvu de lien avec les dispositions de l'article 8 du projet de loi qui modifiait le deuxième alinéa de l'article L. 2122-1-3-1 du code général de la propriété des personnes publiques, qui permet à l'autorité compétente pour gérer le domaine public appartenant à l'Etat de renoncer à l'organisation de la procédure de mise en concurrence pour la délivrance de titres domaniaux, lorsque le titre d'occupation est destiné à l'installation et à l'exploitation d'une installation de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables.

#### *1.4. Sur l'article 46*

En métropole, chaque construction neuve doit respecter un certain niveau de performance énergétique défini dans la réglementation thermique, dite RT2012, qui fixe des exigences en matière de conception du bâtiment, de confort et de consommation d'énergie.

L'article 46 de la loi adoptée prévoit que, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de cette loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif aux conditions de la mise en place d'une telle réglementation thermique, notamment dans les bâtiments tertiaires, dans les collectivités d'outre-mer, où cette réglementation n'est pas encore applicable.

Ces dispositions, qui tendent à améliorer la sobriété et l'efficacité énergétiques des constructions neuves outre-mer, constituent des mesures complémentaires par rapport aux mesures du projet de loi tendant à développer la production d'énergie renouvelable.

En tant que la réglementation thermique a pour but de minorer les dépenses d'énergie des occupants des constructions qui y sont soumises, les dispositions de l'article 46 ne sont pas sans lien avec les dispositions de l'article 18 du projet de loi qui avait pour but de consentir un rabais sur leur facture d'électricité aux riverains d'installations de production d'énergie renouvelable.

#### *1.5. Sur l'article 48*

L'article L. 315-1 du code de l'énergie définit une opération d'autoconsommation individuelle comme le fait, pour un producteur, dit « autoproducteur », de consommer lui-même et sur un même site tout ou partie de l'électricité produite par son installation.

L'article L. 315-2 du même code précise que l'opération d'autoconsommation est collective lorsque la fourniture d'électricité est effectuée entre un ou plusieurs producteurs et un ou plusieurs consommateurs finals liés entre eux au sein d'une personne morale et dont les points de soutirage et d'injection sont situés dans le même bâtiment, y compris des immeubles résidentiels. Le dernier alinéa de cet article prévoit que l'activité d'autoconsommation collective ne peut constituer, pour l'autoconsommateur, le consommateur ou le producteur qui n'est pas un ménage, son activité professionnelle ou commerciale principale.

L'article 48 de la loi adoptée modifie cet alinéa afin de lever l'interdiction pour les producteurs participant à des opérations d'autoconsommation collective d'en faire leur activité professionnelle ou commerciale principale.

En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu lever un frein au développement des opérations d'autoconsommation collective, en corrigeant ce qui apparaît constituer une sur-transposition de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

Ceci étant précisé, les dispositions de l'article 48 n'apparaissent pas sans lien avec celles de l'article 11 du projet de loi prévoyant d'imposer l'installation d'ombrières photovoltaïques sur les parcs de stationnement d'une certaine superficie. En effet, l'obligation prévue par l'article 11 sera généralement remplie dans le cadre d'une opération d'autoconsommation collective, notamment lorsque le parc de stationnement est attenant à un centre commercial, et donnera lieu à la création d'une société de projet dont l'autoconsommation sera l'activité professionnelle principale. La modification opérée par l'article 48 apparaît dans cette mesure comme une condition de l'effectivité de l'obligation prévue à l'article 11 du projet de loi initial.

#### *1.6. Sur l'article 49*

L'article L. 424-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent créer, gérer et participer à des opérations d'autoconsommation collective d'électricité. A ce titre, un organisme d'habitations à loyer modéré peut être désigné comme la personne morale organisatrice d'une opération d'autoconsommation collective.

L'article 49 de la loi adoptée complète cet article par un alinéa qui prévoit que, dans le cas où l'opération d'autoconsommation comprend une unité de stockage de l'électricité produite et qu'il existe un surplus d'électricité produite, le produit de la vente de ce surplus est affecté en priorité à la réduction des coûts des travaux d'installation, d'entretien, de contrôle et de réparation des équipements de production d'électricité s'ils sont imputés sur les charges des parties communes, dans la limite de ces coûts.

Pour des raisons identiques à celles qui ont été indiquées concernant l'article 48 de la loi adoptée, ces dispositions ne sont pas sans lien avec celles de l'article 11 du projet de loi, dans la mesure où les opérations d'autoconsommation collective que les organismes HLM peuvent créer ou gérer sont susceptibles de porter sur de l'électricité produite à partir de panneaux photovoltaïques implantés sur les parcs de stationnement de plus de 1 500 mètres carrés dont ces organismes disposent.

En outre, ces dispositions partagent une ambition commune avec l'article 18 du projet de loi initial qui avait pour but de répartir la valeur des énergies renouvelables entre les producteurs d'énergie renouvelable et les riverains de ces installations.

#### *1.7. Sur l'article 53*

Le paragraphe I de l'article 53 de la loi adoptée complète l'article L. 311-10-1 du code de l'énergie relatif à la procédure d'appel d'offres pour la production d'électricité à partir de sources renouvelables afin d'inclure dans les critères à partir desquels les offres sont départagées « *les incidences sur l'environnement des conditions de fabrication des moyens matériels nécessaires au projet* ». Le paragraphe II de l'article 53 insère dans la section du code de l'environnement relative à la performance environnementale de la commande publique un article L. 228-5 afin de prévoir que les autorités adjudicatrices tiennent compte, lors de l'achat de dispositifs de production d'énergies renouvelables, de leur empreinte carbone et environnementale tout au long de leur processus de fabrication, de leur utilisation et de leur valorisation après leur fin de vie.

En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu faire preuve de cohérence en exigeant que les équipements utilisés pour la production d'énergie à partir de sources renouvelables dans le cadre d'appels d'offres et de contrats de la commande publique soient eux-mêmes vertueux d'un point de vue environnemental, afin de maximiser la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

L'article 53 constitue, dans ces conditions, une mesure qui vient compléter les articles du titre II du projet de loi qui tendaient à accélérer le développement de l'énergie solaire thermique et photovoltaïque.

#### *1.8. Sur l'article 55*

L'article 55 crée une expérimentation d'une durée de trois ans dont l'objet est de substituer des énergies renouvelables au gaz naturel pour la production de l'azote sur les sites des exploitations agricoles.

Ces dispositions ne sont pas sans lien avec celles de l'article 19 du projet de loi qui étendait au gaz bas-carbone, principalement issu de la production de biométhane par méthanisation, à partir notamment de déchets végétaux, d'effluents d'élevage et de produits agricoles, les contrats d'expérimentation biogaz.

#### *1.9. Sur l'article 79*

L'article L. 541-1 du code de l'environnement est relatif à la politique nationale de prévention et de gestion des déchets. Le 9<sup>o</sup> de son paragraphe I prévoit qu'elle poursuit notamment le but d'assurer la valorisation énergétique d'au moins 70 % des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière d'ici 2025.

L'article 79 de la loi adoptée complète ces dispositions afin de préciser que la valorisation énergétique réalisée dans des installations de production simultanée de chaleur et d'électricité à partir de combustibles solides de récupération peut également être pratiquée et soutenue.

Il résulte des travaux préparatoires à l'adoption de ces dispositions que les combustibles solides de récupération sont des combustibles solides préparés à partir de déchets non dangereux et utilisés pour la valorisation énergétique dans des usines d'incinération ou de co-incinération. Le législateur a estimé que ces gisements étaient insuffisamment exploités, alors que leur potentiel est conséquent.

L'article 79 répond, comme l'article 19 du projet de loi, relatif au gaz bas-carbone issu de la méthanisation, à l'ambition d'améliorer la valorisation des déchets.

#### *1.10. Sur l'article 82*

L'article L. 122-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit qu'afin de favoriser le recours aux énergies renouvelables, les bâtiments font l'objet, avant leur construction ou avant la réalisation de travaux de rénovation énergétique, d'une étude de faisabilité technique et économique qui évalue les diverses solutions d'approvisionnement en énergie, sauf dans les cas où l'autorité compétente pour les services de distribution d'énergie impose l'utilisation d'un approvisionnement en énergie spécifique.



L'article 82 de la loi déferée complète ces dispositions afin de préciser que l'étude de faisabilité inclut l'énergie géothermique de surface.

L'énergie géothermique est au nombre des énergies renouvelables mentionnées à l'article L. 211-2 du code de l'énergie.

Les dispositions de l'article 82 s'inscrivent pleinement dans l'objectif poursuivi par le projet de loi de favoriser le recours aux énergies renouvelables. De la même manière que l'article 11 du projet de loi tendait à mobiliser le foncier propre des propriétaires de parcs de stationnement d'une certaine superficie pour la production d'énergie solaire, l'article 82 tend à mobiliser l'énergie située en tréfonds des terrains d'assiette de bâtiments devant faire l'objet de travaux de construction ou de rénovation.

#### *1.11. Sur l'article 92*

L'article L. 228-4 du code de l'environnement est relatif à la performance environnementale de la commande publique.

L'article 92 de la loi adoptée complète cet article afin de prévoir que, dans le domaine de l'industrie solaire, la commande publique impose aux acheteurs ayant la personnalité morale et aux entreprises de plus de 200 salariés, dont le siège social se situe sur le territoire national, de faire la publicité du lieu de fabrication des dispositifs de production d'énergie solaire achetés dès l'installation de ces derniers.

Il résulte des travaux préparatoires à l'adoption de ces dispositions que le législateur a entendu inciter les personnes publiques et les entreprises à privilégier un approvisionnement auprès des producteurs nationaux et européens, afin de maximiser la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

L'article 92 constitue, dans ces conditions, une mesure qui vient compléter les articles du titre II du projet de loi qui tendaient à accélérer le développement de l'énergie solaire thermique et photovoltaïque.

#### *1.12. Sur les articles 94 et 97*

L'article 94 prévoit qu'au plus tard avant le dépôt de la prochaine loi de programmation de l'énergie, le Gouvernement remet au Parlement un rapport formulant des propositions visant à clarifier la répartition de la compétence « énergie » entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

L'article 97 complète trois articles du code général des collectivités territoriales relatifs au rapport sur la situation en matière de développement durable qu'il appartient respectivement au maire des communes de plus de 50 000 habitants, au président du conseil départemental et au président du conseil régional de présenter préalablement aux débats sur le projet de budget, afin de prévoir que ce rapport expose les actions menées en faveur de la transition énergétique ainsi que leurs modalités de financement.

Un lien indirect peut être établi entre ces dispositions et celles de l'article 18 du projet de loi qui prévoyait un partage de la valeur des énergies renouvelables avec les communes sur le territoire desquelles sont implantées des installations de production d'énergie renouvelable.

*1.13. Sur les articles 103 et 111*

L'article 103 de la loi adoptée prévoit que le ministre de l'intérieur et les ministres chargés des outre-mer et de la transition énergétique peuvent expérimenter par arrêté conjoint, pour une durée maximale de trois ans, dans les collectivités territoriales ultramarines volontaires, dans la limite de trois collectivités, la mise en place d'un plan d'information des populations afin de les renseigner sur les aides existantes pour l'installation des équipements photovoltaïques.

L'article 111 prévoit que, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'évolution des recettes issues de la fraction perçue en outre-mer sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons, et de l'octroi de mer pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Ce rapport devra proposer des pistes de compensation et la mise en œuvre de nouvelles recettes pour ces collectivités territoriales afin de compenser les pertes de ressources résultant de la transition énergétique.

Ces deux articles ne sont pas dépourvus de lien avec les articles du titre II du projet de loi qui tendaient à accélérer le développement de l'énergie solaire thermique et photovoltaïque.

*1.14. Sur l'article 113*

L'article 113 de la loi adoptée met à la charge de l'établissement public VNF la présentation d'un rapport évaluant le potentiel de développement de la production d'énergies renouvelables des voies navigables et de leurs dépendances relevant du domaine public fluvial qui lui est confié et de son domaine privé. Le même article prévoit que cet établissement publie une stratégie pluriannuelle de développement de la production d'énergies renouvelables des voies navigables et de leurs dépendances valorisant le potentiel identifié dans le rapport précité.

L'objectif poursuivi par ces dispositions est, comme cela a été indiqué en ce qui concerne l'article 35 de la loi adoptée, de mobiliser le domaine public des personnes publiques en vue de la production d'énergie renouvelable.

L'article 113 n'est par conséquent pas dépourvu de lien avec les dispositions de l'article 7 du projet de loi qui tendait à renforcer l'utilisation des dépendances du domaine public routier pour la production d'énergie solaire et avec celles de l'article 8 du projet de loi qui modifiait les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la dispense de mise en concurrence pour la délivrance de titres domaniaux, lorsque le titre d'occupation est destiné à l'installation et à l'exploitation d'une installation de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables.

*1.15. Sur l'article 115*

L'article 115 de la loi adoptée prévoit que, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'évaluation du potentiel d'utilisation des biocarburants et des bioliquides dans les départements et les régions d'outre-mer afin d'accélérer la transition énergétique dans ces territoires.

L'article 115 répond, comme l'article 19 du projet de loi, relatif au gaz bas-carbone issu de la méthanisation, à l'ambition d'améliorer la valorisation des déchets et des résidus de la production agricole.

## 2. Sur l'article 65

Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale. (...)* ». Il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative.

Les dispositions de l'article 65 de la loi adoptée, qui se bornent à prévoir que l'Etat « *favorise par son action les opérations d'aménagement des infrastructures portuaires, industrielles et logistiques nécessaires au développement des projets de production d'énergies renouvelables en mer* », ne paraissent pas satisfaire à cette exigence constitutionnelle.

\*\*\*

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs des recours n'est de nature à conduire à la censure des articles 17, 19, 23, 24, 40, 41, 43 et 56 de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.