

## Observations du Gouvernement

### Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015

#### Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

#### Observations du Gouvernement

Le Conseil constitutionnel a été saisi par plus de soixante députés et soixante sénateurs de recours dirigés contre la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Ces recours appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

##### I. Sur la procédure d'adoption

A/ Les sénateurs requérants soutiennent que la loi a été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière en raison de l'absence de vote au sein de la commission mixte paritaire.

B/ La procédure a été régulière et le constat de l'absence de texte commun apparaît bien au compte rendu officiel.

Le Conseil constitutionnel contrôle, conformément aux dispositions de l'article 45 de la Constitution, si la commission mixte paritaire est parvenue ou non à l'adoption d'un texte commun.

Ainsi, lorsque la commission ne s'accorde ni sur la rédaction, ni sur la suppression d'une des dispositions restant en discussion, elle doit être regardée comme n'étant pas parvenue, au sens du quatrième alinéa de l'article 45, " à l'adoption d'un texte commun ". Et dans un tel cas, le président de la commission mixte ne méconnaît pas les règles constitutionnelles régissant la procédure législative en concluant à l'échec de la commission mixte paritaire (décision n°2001-454 DC, cons. 2 et 4.).

En revanche, le Conseil constitutionnel n'examine pas la succession des votes durant la réunion d'une commission mixte paritaire (décision n°2010-618 DC, cons. 2, 5 et 10).

Le Conseil constitutionnel ne peut, en effet, s'immiscer dans le fonctionnement de la commission mixte paritaire qui, comme l'a relevé le commentaire sur la décision n°2001-454 DC précitée, constitue « l'un des organes les plus centraux et les plus « intimes » du Parlement ».

En l'espèce, il ressort clairement du compte-rendu de la commission mixte paritaire, et de l'ensemble des interventions de ses membres, que la commission mixte ne pouvait s'accorder sur l'adoption d'un texte commun.



Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel ne pourra que constater que la commission doit être regardée comme n'étant pas parvenue, au sens du quatrième alinéa de l'article 45, à l'adoption d'un texte commun et que le président de la commission mixte paritaire n'a méconnu aucune règle constitutionnelle en concluant à l'échec de la commission mixte paritaire sans procéder à un vote.

## II. Sur l'article 1er

A/ Cet article fixe les objectifs de la politique énergétique. Il prévoit notamment, à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, que la politique énergétique nationale a pour objectifs de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050, de réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50% à l'horizon 2050 et de porter la part des énergies renouvelables à 23% de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32% de cette consommation en 2030.

Les députés auteurs du recours estiment que cet article méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qu'il porte atteinte à la liberté d'entreprendre de la société Areva et crée, à son égard, un préjudice anormal et spécial, qu'il méconnaît les articles 3 et 6 de la charte de l'environnement et porte atteinte au droit de propriété de l'entreprise EDF protégé par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

B/ Ces griefs ne pourront qu'être écartés puisque les dispositions contestées se rattachent à la catégorie des lois de programmation.

Les critiques des députés requérants sont inopérantes à l'encontre de ces dispositions qui revêtent un caractère programmatique sur un sujet majeur à l'approche de la conférence de Paris sur le climat. La représentation nationale, en adoptant ces dispositions, dote la France d'un modèle énergétique équilibré.

L'article 1er fixe les objectifs de l'Etat dans le domaine énergétique. Ces dispositions relèvent donc, en application du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, du domaine des lois de programmation.

Les lois de programmation ont remplacé les lois de programme dont le Conseil constitutionnel a jugé qu'elles avaient précisément pour objet de faire approuver par le Parlement des dispositions fixant des objectifs de l'État. Les griefs tirés de ce que les objectifs fixés en loi de programme dans le domaine de la politique énergétique étaient insuffisamment précis et normatifs étaient jugés inopérants (décision n°2005-516 DC du 7 juillet 2005, cons. 7).

Le Conseil constitutionnel a repris cette jurisprudence applicable aux lois de programmes pour les lois de programmation en jugeant que les dispositions dénuées de portée normative figurant dans les lois de programmation qui mettent en œuvre le vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution ne sont pas contraires à la Constitution (décision n°2011-625 DC, cons. 4).

Les projets de loi de programmation doivent être soumis pour avis au Conseil économique, social et environnemental, conformément aux dispositions de l'article 70 de la Constitution, ce qui a été le cas du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

Dans ce contexte, on ne saurait reprocher aux dispositions contestées, qui fixent des objectifs équilibrés à la politique énergétique dans le cadre d'une loi de programmation, d'être insuffisamment précises et normatives. Et, du fait même qu'elles fixent des objectifs, on ne saurait utilement soutenir qu'elles méconnaissent des principes constitutionnels.



En tout état de cause, les critiques formulées par les députés dirigés contre les objectifs fixés par la loi sont infondées. Au cours des débats, le Gouvernement a maintes fois répété que le modèle énergétique français n'oppose pas les énergies les unes aux autres.

En premier lieu, il n'existe aucune contradiction entre les différents objectifs énoncés par le législateur.

Ainsi, l'objectif de réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50% est compatible avec l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40% entre 1999 et 2030 et le maintien d'un prix de l'énergie compétitif compte tenu de l'objectif de développement de la part des énergies renouvelables mais aussi de la mise en place de budgets carbone permettant de maîtriser la consommation d'énergie et d'encadrer les émissions de gaz à effet de serre. La France reste parmi les premières puissances nucléaires civiles du monde mais s'engage dans le renouvelable notamment avec les grands acteurs du secteur qui se positionnent sur ces nouveaux marchés nationaux et internationaux.

Il convient, à cet égard, de rappeler que, comme l'a relevé la commission de régulation de l'énergie dans son rapport public « Coûts et rentabilité des énergies renouvelables en France métropolitaine », de fortes baisses de coût de production sont attendues pour l'énergie solaire photovoltaïque (-28% en 2020 par rapport à 2012, -41% en 2030), mais aussi pour l'éolien en mer (-23% en 2020, -36% en 2030) et, dans une moindre mesure pour l'éolien terrestre (-5% en 2020, -9% en 2030). La définition d'un programme énergétique clair et prévisible contribue d'ailleurs à assurer la rentabilité des investissements dans les énergies renouvelables.

En augmentant la part des énergies renouvelables à 40% de la part de la production électrique produite en France tout en diminuant la part du nucléaire à 50%, les objectifs retenus permettront à la France de posséder une production d'électricité « décarbonnée » à hauteur de 90% tout en réduisant la part du nucléaire, ce qui améliorera la sécurité des approvisionnements grâce à la diversification.

Et s'il est vrai que la construction d'installations d'exploitation des énergies renouvelables fait appel à différents métaux (gallium, indium, cadmium, tellure, néodyme, dysprosium, etc.) qui interviennent dans la composition des panneaux solaires ou bien dans celle des aimants des alternateurs, ces ressources sont en très grande partie recyclables. Il n'y a donc aucune contradiction entre la volonté de développer massivement les énergies renouvelables et celle de promouvoir une économie sobre en ressources et privilégiant le recyclage.

En deuxième lieu, l'objectif de réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité ne handicape ni les perspectives de développement d'Areva, ni celles d'EDF. Au contraire, il y aura dans les années qui viennent considérablement plus d'investissements dans les énergies renouvelables. La France doit donc se positionner sur ces deux marchés du nucléaire et du renouvelable et il appartient à l'Etat de veiller à la cohérence de la stratégie des acteurs nationaux avec les objectifs que la représentation nationale donne à la politique de l'Etat.

Ces entreprises resteront mobilisées pour moderniser le parc nucléaire. Le Gouvernement s'est plusieurs fois exprimé sur la possibilité d'engager la construction de nouveaux réacteurs et de moderniser les réacteurs existants, y compris en permettant l'utilisation du combustible MOX dans les centrales nucléaires. Il a par ailleurs annoncé le lancement de recherches dans la nouvelle génération de réacteurs, moins consommateurs de combustibles.

Cet article est donc conforme à la Constitution.

### III. Sur l'article 6

A/ Cet article prévoit qu'à partir de 2030, les bâtiments privés résidentiels doivent faire l'objet d'une rénovation énergétique à l'occasion d'une mutation, selon leur niveau de performance énergétique, sous réserve de la mise à disposition des outils financiers adéquats. Cette obligation sera mise en application de manière progressive en fonction de la performance énergétique jusqu'en 2050.

Les députés requérants soutiennent que cet article porte atteinte au droit à la propriété privée.

B/ Ces griefs ne sont pas fondés dès lors que les dispositions contestées revêtent un caractère programmatique.

Le Gouvernement souhaite, en premier lieu, indiquer que cet article revêt un caractère programmatique en fixant un objectif qui a vocation à être atteint en 2030.

La loi subordonne, en effet, l'obligation de rénovation énergétique d'un logement privé à la mise à disposition des outils financiers adéquats afin de permettre aux familles et personnes ayant des revenus modestes de pouvoir procéder aux travaux de rénovation énergétique au moment de la mutation de leur bien, que ce soit par cession ou par héritage.

Ces outils financiers peuvent être des subventions publiques comme les subventions versées par l'agence nationale d'amélioration de l'habitat dans le cadre du plan de rénovation énergétique de l'habitat (49 831 aides en 2014). Mais, comme l'ont montré les débats parlementaires, d'autres outils financiers doivent pouvoir être mis en place, comme des montages de prêt permettant que le montant de la réalisation des travaux soit déduit du prix au moment de la mutation. Des outils financiers spécifiques devront également être prévus dans des cas particuliers, comme les saisies-ventes.

Le législateur devra définir plus précisément les dispositifs financiers qui permettront à cette obligation d'être pleinement applicable.

Mais, d'ores et déjà, le législateur a prévu que les propriétaires pourraient anticiper ces obligations en connaissant l'étendue des travaux à entreprendre en fonction de la performance énergétique. Le législateur a prévu que ces éléments pourraient être définis de manière progressive et étalée jusqu'en 2050.

Ces dispositions programmatiques n'entraînent aucune privation du droit de propriété. Elles visent au contraire à protéger sur le long terme la valeur des bâtiments résidentiels en prévoyant le principe d'une aide publique à la rénovation des logements dont la valeur baissera considérablement s'ils ne sont pas économes en énergie. La création du crédit d'impôt transition énergétique et sa prolongation contribuent déjà à la réalisation de l'objectif. L'échéance de 2050 pourrait à cet égard être considérée comme lointaine.

Le grief tiré de ce que le législateur aurait porté atteinte au droit de propriété en ne prévoyant pas une juste et préalable indemnité est donc inopérant.

### IV. Sur l'article 44

A/ Cet article prévoit que les entreprises ou groupements d'entreprises appartenant au secteur de la grande distribution établissent, au plus tard le 31 décembre 2016, un programme des actions qu'ils décident de mettre en œuvre ou auxquelles ils décident de contribuer afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques résultant du transport des marchandises qu'ils commercialisent sur le territoire national.

Les députés auteurs du recours estiment que ce dispositif méconnaît le principe d'égalité. Ils font également valoir que le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence en ne déterminant pas le champ exact des entreprises soumises à cette obligation et en ne déterminant pas les modalités d'application de cette obligation et qu'il a méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

B/ Ces allégations sont inexactes.

1/ Sur l'incompétence négative et la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

Contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, le législateur a précisément défini les obligations qui portent sur les entreprises ou groupement d'entreprises du secteur de la distribution.

Les sociétés et les groupements du secteur de la distribution devront établir un programme des actions qu'ils entreprennent afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques résultant du transport des marchandises. Ces programmes devront être communiqués à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Et ces entreprises devront veiller à ce que cette obligation ne se traduise pas par des charges supplémentaires pour leurs fournisseurs.

Le législateur a également indiqué avec précision les objectifs de réduction de l'intensité en gaz à effet de serre et en polluants atmosphériques qui devront guider l'élaboration de ces programmes d'actions.

Compte tenu de cet encadrement, et du caractère incitatif de ce dispositif qui n'est pas assorti de sanctions, on ne saurait prétendre que le législateur a méconnu sa compétence en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de définir le champ des entreprises soumises à ces obligations et leurs modalités d'application.

2/ Sur la méconnaissance du principe d'égalité

Le Conseil constitutionnel juge de manière 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 soit en rapport direct avec la loi qui l'établit. Et le législateur peut tenir compte d'une situation différente de certains acteurs économiques au regard de l'impact sur l'environnement des activités qu'ils exercent (voir, par exemple, décision n°2005-526 DC, cons. 13).

La loi déférée poursuit un objectif d'intérêt général de protection de l'environnement par la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques.

Et il est indéniable que les entreprises du secteur de la grande distribution exercent une activité qui a un impact particulier sur l'environnement.

Contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, cet impact n'est pas marginal. Les transports sont en France le premier secteur d'activité responsable d'émissions de gaz à effet de serre et représentent plus de 135 MteqCO<sub>2</sub> en 2013, soit près de 28% des émissions nationales. Sur ce volume, environ 42 MteqCO<sub>2</sub> sont émis par les transports routiers de marchandises. 24 MteqCO<sub>2</sub>, soit plus de 55%, correspondent aux transports de produits finis destinés à la grande distribution. Les transports liés à l'activité du secteur de la grande distribution, qui regroupe une centaine

d'entreprises ou de groupements d'entreprises, correspondent donc à près de 5% des émissions de gaz à effet de serre.

Le chiffre de « 1 million tonne GES » évoqué par les députés requérants fait probablement référence aux émissions du transport de marchandises émises directement par les entreprises de la grande distribution. Mais, par leur organisation et leurs prescriptions, ces entreprises peuvent influencer sur l'ensemble des 24 MteqCO<sub>2</sub> émis par les transports de produits finis.

En effet, ces entreprises possèdent de réels leviers pour réduire ces émissions (rationalisation de la gestion des stocks, réduction du nombre de livraisons hebdomadaires des magasins pour assurer un meilleur remplissage des camions, référencement des producteurs locaux, promotion des circuits courts, utilisation du transport fluvial, utilisation de véhicules électriques etc.).

L'impact tout à fait particulier de l'activité de cette centaine d'acteurs économiques justifie qu'ils soient soumis à une obligation d'information particulière afin de les inciter à mettre en œuvre des mesures appropriées pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques conformément à l'objectif poursuivi par la loi.

Ces différentes actions sont ainsi susceptibles de contribuer à la protection de l'environnement mais aussi de réduire les coûts de ces entreprises et de contribuer à leur image. Plusieurs grandes marques de distribution françaises se sont d'ailleurs déjà engagées dans cette voie et en font un argument commercial. Il est par ailleurs intéressant de souligner qu'il correspond à une action en cours dans de nombreux pays européens et illustre ainsi l'un des ressorts de la loi qui vise à généraliser les bonnes pratiques.

Cet article est conforme à la Constitution.

#### V. Sur l'article 73

A/ Cet article prévoit, qu'au plus tard le 1er janvier 2020, il est mis fin à la mise à disposition des gobelets, verres et assiettes pour la table jetables en matière plastique, sauf ceux compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent les dispositions de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

B/ De tels griefs ne pourront qu'être écartés.

Le Conseil constitutionnel juge qu'il ne lui appartient pas, saisi en application de l'article 61 ou de l'article 61-1 de la Constitution, d'examiner la compatibilité d'une loi avec les engagements européens de la France. Ce n'est que lorsqu'il est saisi, dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, qu'il appartient au Conseil constitutionnel de veiller au respect de l'exigence constitutionnelle qui s'attache à la transposition en droit interne d'une directive communautaire (décision n° 2010-605 DC, cons. 16 et 18). Tel n'est pas le cas lorsque la loi déférée au Conseil constitutionnel n'a pas pour objet de transposer une directive de l'Union européenne (décision n°2014-694 DC, cons. 5).

Or l'article contesté n'a pas pour objet de transposer en droit interne la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994, les ustensiles visés par l'interdiction n'entrant d'ailleurs pas dans le champ de cette

directive.

L'interdiction posée par l'article 73 est, en effet, précise et dénuée de toute ambiguïté. Elle concerne les gobelets, verres et assiettes jetables de cuisine pour la table en matière plastique. Elle s'applique donc aux ustensiles vendus vides.

Or, ces ustensiles ne constituent pas des emballages régis par la directive du 20 décembre 1994. En application de l'article 3 de la directive et de l'annexe 1 à laquelle il renvoie, ne peuvent être qualifiés d'emballages que les emballages conçus pour être remplis au point de vente, et notamment les assiettes et tasses à usage unique dans lesquels sont contenus les produits alimentaires qui sont l'objet de l'achat.

Cet article est donc conforme à la Constitution.

Il convient de noter que les pays qui ont déjà adopté de telles dispositions ont favorisé le développement d'une industrie de la vaisselle jetable biodégradable et sont en train de conquérir de nouveaux marchés. Les industriels français ont commencé à prendre ce tournant et la loi vient les conforter.

#### VI. Sur l'article 83

A/ Cet article prévoit que, quand un éco-organisme est constitué sous forme de société, la majorité du capital social appartient à des producteurs, importateurs et distributeurs représentatifs des adhérents à cet éco-organisme pour les produits concernés que ceux-ci mettent sur le marché français.

Les députés auteurs du recours estiment que ces dispositions méconnaissent les principes de clarté et d'intelligibilité de la loi et qu'elles portent atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre.

B/ Ces griefs sont infondés.

L'article 83 complète l'article L. 541-10 du code de l'environnement. Cet article met à la charge, en application du principe de responsabilité élargie, des producteurs, importateurs et distributeurs de produits générateurs de déchets, que l'on regroupe sous le vocable de metteurs sur le marché de produits générateurs de déchets, l'obligation de contribuer à la prévention et à la gestion de leurs déchets.

Les acteurs économiques auxquels cette obligation est imposée par le code de l'environnement peuvent s'acquitter de leur obligation en mettant en place des systèmes individuels de collecte et de traitement des déchets provenant de leurs produits. Ils peuvent également mettre en place collectivement des éco-organismes auxquels ils versent une contribution financière et transfèrent leur obligation.

La loi impose, d'ores et déjà, que les metteurs sur le marché de produits générateurs de déchets assurent la gouvernance de ces éco-organismes.

Cette condition répond à un but d'intérêt général qui est de s'assurer que ces opérateurs économiques participent, en application du principe pollueur-payeur, énoncé à l'article 3 de la charte de l'environnement, de manière effective à la gestion de leurs déchets. Elle est cohérente avec le fait qu'ils transfèrent leur obligation juridique à l'éco-organisme auquel ils adhèrent. Elle est également de nature à s'assurer que les metteurs sur le marché de produits générateurs de déchets sont impliqués dans la bonne maîtrise des objectifs économiques et financiers de l'éco-organisme, y compris



par des efforts d'éco-conception qui réduisent la quantité de déchets issus des produits en fin de vie et facilitent leur collecte, ce qui permet ainsi de limiter les coûts qui sont, in fine, supportés par le consommateur .

Un éco-organisme qui n'émanerait pas des metteurs sur le marché de produits générateurs de déchets ne répondrait pas à ces objectifs. C'est la raison pour laquelle le législateur a imposé qu'ils participent à la gouvernance de ces organismes.

La loi n'a pas prévu de statut juridique spécifique pour la mise en place d'éco-organismes. Ceux-ci peuvent être constitués sous forme de société mais aussi sous forme d'une association régie par la loi de 1901.

Mais, pour accéder au statut d'éco-organisme, l'article L. 541-10 du code de l'environnement impose à l'organisme d'obtenir un agrément de l'Etat en démontrant qu'il dispose des capacités techniques et financières pour répondre aux exigences d'un cahier des charges fixé par arrêté interministériel.

L'article 83 permet de préciser la notion de gouvernance des éco-organismes par les producteurs, importateurs et distributeurs lorsque l'éco-organisme est constitué sous forme de société.

Il est dénué de toute ambiguïté. Il indique clairement que, pour s'assurer que la condition de gouvernance par les acteurs économiques concernés est remplie, l'actionnariat de l'éco-organisme doit comprendre des producteurs, importateurs et distributeurs qui sont tenus à l'obligation de prévention et de gestion des déchets pris en charge par l'éco-organisme concerné. Ces acteurs économiques sont, en effet, représentatifs de l'ensemble des acteurs économiques qui adhèrent à cet éco-organisme pour assurer la gestion des déchets pour certains produits qu'ils mettent sur le marché français.

Cette précision ne peut être regardée comme portant atteinte à la liberté d'entreprendre ou au droit de propriété. Elle n'est que la traduction du fait que l'éco-organisme doit émaner de metteurs de déchets qui en assurent la gouvernance.

Et le législateur a veillé à ce que cette obligation de gouvernance soit encadrée pour les éco-organismes constitués sous forme de société.

Ainsi, il n'a pas imposé que l'ensemble du capital soit détenu par des producteurs, importateurs et distributeurs des produits concernés. Il sera ainsi possible de faire entrer au capital de ces éco-organismes d'autres investisseurs.

Les actionnaires resteront donc libres de céder les parts qu'ils détiennent au sein de ces éco-organismes. De même, des entreprises ne produisant pas les déchets concernés pourront acquérir des parts dans une telle société.

Ces dispositions ne peuvent donc être regardées comme portant une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

## VII. Sur l'article 91

A/ Cet article soumet les publications de presse à la contribution d'éco-responsabilité prévue à l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement mais prévoit qu'elle peut être versée en tout ou en partie sous forme de prestations en nature prenant la forme d'une mise à disposition d'encarts publicitaires destinés à informer le consommateur sur la nécessité de favoriser le geste de tri et le recyclage du papier.





Les députés requérants soutiennent que le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence en ne définissant pas l'assiette et les modalités de recouvrement de la contribution pesant sur ces publications entraînant ainsi un risque d'atteinte à l'égalité devant les charges publiques.

B/ Ces griefs sont infondés.

1/ Il convient, à titre liminaire, de bien préciser la portée des dispositions contestées.

Le principe d'une contribution des producteurs d'imprimés papiers à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets qu'ils produisent a été prévu à l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement par la loi de finances rectificative pour 2003. Dès cette époque, il a été prévu que cette contribution pourrait être financière, sous forme de versement à un organisme agréé ou prendre la forme de prestations en nature consistant à la mise à disposition d'espaces de communication pour promouvoir la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets.

Cette filière de responsabilité élargie a été modifiée à compter du 1er juillet 2008. Le législateur a néanmoins exclu de la contribution un certain nombre de producteurs de papiers imprimés, dont les publications de presse.

Les dispositions contestées soumettent à la contribution les publications de presse mais elles maintiennent pour ces entreprises la possibilité de s'acquitter de la contribution en tout ou partie sous forme de prestations en nature prenant la forme d'une mise à disposition d'encarts publicitaires destinés à informer le consommateur sur la nécessité de favoriser le geste de tri et le recyclage du papier.

2/ La contribution d'éco-responsabilité prévue à l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement, dans le cadre du principe de responsabilité élargie du producteur, pour les entreprises qui émettent ou font émettre des imprimés papiers ne peut être regardée comme une imposition de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel l'a implicitement jugé même s'il a estimé que le législateur ne pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, soumettre à ce dispositif les imprimés gratuits et non demandés distribués dans les boîtes aux lettres de façon non nominative, tout en exemptant les mêmes imprimés lorsqu'ils font l'objet d'une distribution nominative (décision n°2003-488 DC, cons. 6 à 8). Les commentaires aux cahiers montrent que le Conseil constitutionnel a bien estimé que le législateur n'avait pas méconnu l'étendue de sa compétence en instituant la contribution même si le défaut d'acquiescement de la contribution conditionnait, dans le dispositif alors en vigueur, l'application d'une imposition de toute nature, la taxe générale sur les activités polluantes, ce qui n'est plus le cas dans le dispositif actuel.

Le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu les dispositions de l'article 34 de la Constitution qui imposent au législateur de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature est donc inopérant.

3/ Au demeurant, le législateur n'a pas méconnu sa compétence en renvoyant à un décret les modalités d'application de cette contribution en nature.

Le renvoi au décret permettra de définir les conditions dans lesquelles la contribution en nature est apportée afin de tenir compte des caractéristiques des publications pour s'assurer que la mise à disposition d'espaces est équivalente au montant des contributions financières qui s'appliquent au sein de cette filière.

L'article 91 n'est donc entaché d'aucune incompétence négative.

#### VIII. Sur l'article 139

A/ Cet article subordonne la délivrance de l'autorisation d'exploiter une éolienne au respect d'une distance d'éloignement minimale de 500 mètres des habitations.

Les députés auteurs du recours estiment que ces dispositions méconnaissent le principe de participation du public et créent ainsi une rupture d'égalité entre le porteur du projet et les tiers.

B/ Ce grief manque en fait.

Si cet article modifie la deuxième phrase du dernier alinéa de l'article L. 553-1 du code de l'environnement, il n'en modifie pas la première phrase qui prévoit que les installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent sont soumises à autorisation au titre de l'article L. 512-2 du même code. Or, cet article prévoit que cette autorisation est accordée après enquête publique.

Le public sera donc en mesure de participer et de faire part de ses observations sur un projet d'installation d'éolienne lors de l'enquête publique au dossier de laquelle figure notamment, en vertu de l'article R. 512-6 du code de l'environnement, l'étude d'impact que doit établir le pétitionnaire. Il est donc inexact de soutenir que les riverains de ces installations ne pourront plus faire valoir leur point de vue. Cela a été précisé plusieurs fois au cours des débats. Les 500 mètres sont entendus comme une protection absolue ; l'enquête publique aidera à déterminer si et de combien il faut augmenter cette distance.

#### IX/ Sur l'article 173

A/ Cet article met en place une stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone et schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie. Son VI modifie le code monétaire et financier pour prévoir une information des investisseurs institutionnels sur les modalités de prise en compte dans leur politique d'investissement des critères relatifs au respect d'objectifs sociaux, environnementaux et de qualité de gouvernance et sur les moyens mis en œuvre pour contribuer à la transition énergétique et écologique.

Les députés requérants soutiennent que cet article méconnaît les dispositions de la directive 2009/138/CE dite solvabilité II et porte atteinte à la liberté d'entreprendre.

B/ De tels griefs ne peuvent qu'être écartés.

Comme l'indiquent les députés requérants, la directive 2009/138/CE a été transposée par l'ordonnance n°2015-738 du 2 avril 2015. Le grief tiré de ce que la loi déferée méconnaîtrait les dispositions de la directive est, par suite, inopérant.

Au demeurant, les dispositions contestées ne sont nullement incompatibles avec les dispositions de cette directive.

Si l'article 133 de la directive interdit aux Etats membres d'exiger des entreprises d'assurance et de réassurance d'investir dans des catégories d'actifs déterminées ou de soumettre leurs décisions d'investissement à une obligation de notification systématique, tel n'est pas l'objet des dispositions contestées.

Elles se bornent à mettre à la charge des investisseurs institutionnels une obligation d'information de leurs



souscripteurs sur les modalités de prise en compte dans leur politique d'investissement des critères relatifs au respect d'objectifs sociaux, environnementaux et de qualité de gouvernance et sur les moyens mis en œuvre pour contribuer à la transition énergétique et écologique.

Elles n'imposent donc nullement d'investir dans une catégorie d'actifs donnés ou de notifier des décisions d'investissement. Au contraire, elles incitent ces sociétés à donner une meilleure information sur les risques associés aux enjeux climatiques.

Pour cette même raison, on ne peut soutenir qu'une telle obligation d'information porterait une quelconque atteinte à la liberté d'entreprendre.

Cet article est donc conforme à la Constitution.

X/ Sur l'article 187

A/ Cet article prévoit que l'exploitation de toute nouvelle installation de production d'électricité est subordonnée à l'obtention d'une autorisation administrative. Il prévoit notamment que cette autorisation ne peut être délivrée lorsqu'elle aurait pour effet de porter la capacité totale autorisée de production d'électricité d'origine nucléaire au delà de 63,2 gigawatts.

Les députés requérants font valoir que l'étude d'impact était insuffisamment précise en ce qui concerne cet article. Ils estiment également que ces dispositions méconnaissent les dispositions de la directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et portent atteinte à la liberté d'entreprendre des opérateurs autres que la société EDF. Ils soutiennent que ces dispositions portent atteinte au droit de propriété de la société EDF. Ils estiment également que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité.

B/ Ces griefs ne pourront qu'être écartés.

1/ Sur l'étude d'impact

Le Conseil constitutionnel contrôle que le contenu de l'étude d'impact qui accompagne un projet de loi répond aux exigences de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Il tient compte, dans ce contrôle, du fait que la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale n'a été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives au contenu des études d'impact ont été méconnues et des auditions auxquelles ont pu procéder les commissions des assemblées (décision n°2013-699 DC du 17 mai 2013, cons. 3).

Contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, le contenu de l'étude d'impact accompagnant le projet de loi répondait aux exigences de l'article 8. Ceci explique d'ailleurs que la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale n'a été saisie d'aucune demande tendant à constater qu'elle méconnaissait les prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009.

Elle expose, en effet, avec précision l'évaluation des conséquences environnementales, économiques, budgétaires et financières, sociales des mesures envisagées.

Deux points doivent être soulignés au regard des critiques des requérants.

En premier lieu, il convient de relever que le plafonnement de la production d'électricité d'origine nucléaire à son niveau actuel de 63,2 gigawatts s'inscrit dans l'objectif de réduction de la part d'énergie nucléaire dans la production d'électricité à 50% à l'horizon 2025. Cette contrainte était intégrée dans les résultats du scénario de référence lié à la mise en œuvre de la loi de programmation présentés dans l'étude d'impact (p. 9).

En deuxième lieu, il convient de constater, comme l'indique l'étude d'impact, que la traduction de la programmation pluriannuelle de l'énergie sur le périmètre du parc de production dépendra d'abord de l'analyse des exploitants eux-mêmes et de leurs choix industriels pour répondre aux objectifs de la politique énergétique. Pour un même opérateur, on peut ainsi envisager des stratégies très différentes suivant la manière dont il souhaite faire évoluer son parc de production.

C'est ce que traduit l'étude d'impact en jugeant que, sur différents points, les impacts seront directement liés aux choix des entreprises concernées.

Ainsi, si le producteur décide de fermer une installation totalement amortie, comme l'indique l'étude d'impact, on peut considérer que la loi déférée n'entraînera aucun coût autre que les dépenses inéluctables auxquelles il pouvait faire face. Il en va évidemment de manière différente si l'exploitant doit arrêter une installation de production avant la fin de la durée de son amortissement.

De la même manière, pour l'Etat, les choix faits par l'exploitant peuvent entraîner des conséquences financières très différentes. C'est ce que relève l'étude d'impact en indiquant que, compte tenu des différentes stratégies possibles, les impacts ne peuvent être analysés qu'au cas par cas, y compris sur le terrain d'une possible indemnisation si l'exploitant n'a pas d'autre choix que d'arrêter une installation de production avant la fin de la durée prévue pour son amortissement.

Au cours des nombreuses auditions en commission, différents scénarii ont été avancés. Les députés requérants développent d'ailleurs un scénario unique. Mais on ne peut soutenir que l'étude d'impact serait insuffisante au motif qu'elle relève, de manière justifiée, que les impacts de la loi dépendront avant tout du choix des opérateurs.

## 2/ Sur le grief tiré de la méconnaissance de la directive 2009/138/CE et sur la liberté d'entreprendre

Comme il a déjà été indiqué, le grief tiré de ce que les dispositions contestées méconnaîtraient les dispositions de la directive 2009/72/CE est inopérant, dès lors que la loi déférée n'a pas pour objet de transposer en droit interne cette directive.

Au demeurant, le grief tiré de ce que le plafonnement des capacités de production électrique d'origine nucléaire à leur niveau actuel porterait atteinte à la liberté d'entreprendre des opérateurs autres qu'EDF est infondé.

Le Conseil constitutionnel juge qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (décision n°2013-346 QPC du 11 octobre 2013, cons. 12 et 13).

Il convient, en premier lieu, de rappeler que l'exploitation d'une installation de production d'électricité est déjà soumise à un régime d'autorisation, en application des articles L. 311-1 à L. 311-10 du code de l'énergie. L'article L. 311-5 du code de l'énergie subordonne ainsi la délivrance de cette autorisation, entre autres critères, à la compatibilité avec les



principes et les missions de service public, notamment avec des objectifs de programmation pluriannuelle des investissements, et la protection de l'environnement.

Le plafonnement des capacités de production d'électricité d'origine nucléaire à leur niveau actuel ne fait que préciser, pour l'avenir, l'un des critères de ce régime d'autorisation.

Il répond à des motifs d'intérêt général, qui ont déjà été reconnus par le Conseil constitutionnel, la nécessité d'assurer la sécurité des approvisionnements (décision n°2014-410 QPC du 18 juillet 2014, cons. 7) en diversifiant les modes de production d'électricité et la protection de l'environnement par le développement des énergies renouvelables (décision n°2013-346 QPC précitée).

Compte tenu des objectifs poursuivis, la limitation de la capacité de production d'électricité d'origine nucléaire ne peut être regardée comme portant une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

En imposant ce plafonnement, le législateur n'a pas édicté une interdiction générale et absolue de produire de l'électricité d'origine nucléaire. Il n'a même pas imposé la réduction des capacités actuelles de production. L'atteinte de l'objectif de 50% fixé par la loi sera mise en œuvre par un dispositif plus progressif, via les programmations pluriannuelles de l'énergie successives et reposera, comme on l'a indiqué, sur des choix effectués par les exploitants. Le plafonnement des capacités de production d'électricité d'origine nucléaire n'entraîne, en revanche, aucun effet sur l'exploitation des installations actuellement en service.

Dans ces conditions, le grief tiré de l'atteinte à la liberté d'entreprendre ne pourra qu'être écarté.

### 3/ Sur le grief tiré de l'atteinte au droit de propriété de la société EDF

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, des autorisations d'exploitation d'une centrale nucléaire ne peuvent être assimilées à des biens objets pour leurs titulaires d'un droit de propriété, protégé par les articles 2 et 17 de la Constitution (décision n°2011-141 QPC du 24 juin 2011, cons. 4, décision n°2013-346 QPC du 11 octobre 2013, cons. 17).

On ne saurait donc utilement soutenir, comme le font les députés requérants, qu'en plafonnant les capacités de production électrique d'origine nucléaire, la loi déferée, qui, au demeurant n'a pas pour effet, par elle-même de remettre en cause les autorisations de production en vigueur, entraînerait une privation du droit de propriété nécessitant une indemnisation préalable de la société EDF ou de ses actionnaires.

Les députés requérants font valoir qu'en imposant à la société EDF de fermer une centrale pour pouvoir ouvrir la nouvelle centrale de Flamanville, la loi déferée porterait une atteinte disproportionnée aux droits de la société EDF.

Comme on l'a indiqué, le plafonnement prévu par le législateur ne remet en cause aucune des autorisations d'exploitation d'une installation de production électrique d'origine nucléaire actuellement détenue par la société EDF.

Il convient, à cet égard, de relever que la centrale de Flamanville, citée par les députés requérants, n'a pas encore fait l'objet d'une autorisation d'exploitation au titre du code de l'énergie.

L'autorisation de création de cette installation nucléaire de base, au titre des dispositions du code de l'environnement relatives à la sécurité nucléaire, a été accordée par le décret n°2007-534 du 10 avril 2007. Le décret prévoit une mise



en service dans les dix ans, soit avant le 11 avril 2017. Au-delà de cette date, cette autorisation peut être retirée. Et tant l'autorisation de mise en service de l'installation nucléaire de base, prévue par l'article L. 593-11 du code de l'environnement, que, surtout, l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité au titre de l'article L.311-5-5 du code de l'énergie n'ont pas encore été délivrées.

Il convient également de souligner que, comme il a été dit ci-dessus, c'est à la société EDF qu'il appartiendrait, en tout état de cause, de faire le choix des capacités de production à fermer si l'ouverture de la nouvelle tranche de la centrale de Flamanville apparaît réalisable. Il convient de constater que les conséquences financières de ce choix seront évidemment très différentes suivant la centrale qu'elle sera, le cas échéant, amenée à choisir.

Face à ces incertitudes, on ne saurait soutenir que le législateur qui, comme on l'a indiqué poursuivait des motifs d'intérêt général de diversification des modes de production d'électricité afin d'accroître la sécurité d'approvisionnement du pays et de protection de l'environnement, ne pouvait fixer un plafonnement des capacités de production électrique d'origine nucléaire.

A cet égard, il convient de constater que si la loi n'a pas prévu d'indemnisation préalable de la société EDF, comme elle le pouvait sans méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, elle n'a ni pour objet ni pour effet d'exclure toute indemnisation dans le cas où l'existence d'un préjudice résultant directement de la loi serait démontrée.

Dans un tel cas, sur le fondement de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui considère que le silence d'une loi sur les conséquences que peut comporter sa mise en œuvre ne saurait être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer, la société EDF serait fondée à demander l'indemnisation du dommage subi qui excèderait les aléas que comporte nécessairement son activité (CE, 2 novembre 2005, Société coopérative agricole Ax'ion, p. 468). Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs déjà appliqué ce principe s'agissant des autorisations d'exploiter des installations hydrauliques (décision n°2011-141 QPC du 24 juin 2011, précitée).

Mais il va de soi que son préjudice serait évalué au vu des choix réalisés, comme le Gouvernement l'a d'ailleurs indiqué dans l'étude d'impact.

#### 4/ Sur l'atteinte au principe d'égalité devant la loi

On ne saurait reprocher à l'article 187, en imposant de déposer la demande d'autorisation d'exploiter les installations de production d'électricité soumises au régime des installations nucléaires de base 18 mois avant l'autorisation de mise en service, de méconnaître le principe d'égalité.

Comme le rappellent à juste titre les auteurs de la saisine, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, pourvu que la différence de traitement soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Or les centrales nucléaires sont bien dans une situation spécifique qui justifie un délai plus important pour le dépôt de la demande d'autorisation. S'agissant d'installations de grande puissance, elles sont de nature à affecter le fonctionnement du réseau et les marchés de l'électricité.

Le dispositif contesté permet au demeurant de donner plus de sécurité aux opérateurs en contraignant aussi l'Etat et les



autorités de sûreté nucléaire à prendre position suffisamment tôt afin d'intégrer la production de grande puissance dans le système électrique dans les meilleures conditions.

Enfin, les nouvelles dispositions du code de l'énergie issues de l'article 187 de la loi déferée ne s'opposent aucunement à ce que, dans le cas où un exploitant déjà titulaire d'une autorisation en demande l'abrogation afin d'être en mesure d'en obtenir une nouvelle dans le respect du plafond, des dispositions soient prises pour que les dates de prise d'effet respective de l'abrogation de l'autorisation de la centrale qui ne sera plus exploitée et de la nouvelle autorisation soient définies de manière à limiter ou supprimer les pertes d'exploitation alléguées.

Cet article est donc conforme à la Constitution.

\*

\* \*

Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement est d'avis que les griefs articulés dans les saisines ne sont pas de nature à conduire à la censure de la loi déferée.

Aussi invite-t-il le Conseil constitutionnel à déclarer la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte conforme à la Constitution.