

Décision n° 2013 - 666 DC

Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2013

Table des matières

A. Normes de référence.....	3
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	3
- Article 2	3
- Article 4	3
- Article 5	3
- Article 6	3
- Article 12	3
- Article 13	3
- Article 17	3
2. Charte de l'environnement.....	3
- Article 6	3
3. Constitution du 4 octobre 1958	4
- Article 34	4
- Article 45	4
- Article 72	4
- Article 72-2	5
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	5
1. Sur la procédure parlementaire	5
- Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, <i>Loi relative aux organismes génétiquement modifiés</i> ...	5
- Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2008, <i>Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion</i>	6
- Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, <i>Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure</i>	6
- Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011, <i>Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit</i>	7
- Décision n° 2011-642 DC du 15 décembre 2011, <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2012</i>	7
- Décision n° 2011-645 DC du 28 décembre 2011, <i>Loi de finances rectificative pour 2011</i>	8

-	Décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012, <i>Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives</i>	8
-	Décision n° 2013-665 DC du 28 février 2013, <i>Loi portant création du contrat de génération</i>	9
2.	Sur le principe d'égalité devant les charges publiques	10
-	Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, <i>Loi de finances rectificative pour 2000</i>	10
-	Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, <i>Loi de finances pour 2003</i>	12
-	Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, <i>Loi de finances rectificative pour 2003</i>	12
-	Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, <i>Loi de finances pour 2010</i>	13
-	Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, <i>Loi de finances pour 2013</i>	14
3.	Sur les contrats de réservation de puissance	15
-	Décision n° 2004-501 DC du 5 août 2004, <i>Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières</i>	15
4.	Sur la protection constitutionnelle de la propriété privée	16
-	Décision n° 2012-660 DC du 7 janvier 2013, <i>Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social</i>	16
5.	Sur la libre administration des collectivités territoriales	17
-	Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, <i>Loi de finances pour 2010</i>	17
-	Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, Département des Landes [Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement].....	18
-	Décision n° 2012-255/265 du 29 juin 2012, <i>Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var [Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements]</i>	18
-	Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013, <i>Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social</i>	19
6.	Sur la Charte de l'environnement	21
-	Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, <i>Loi relative à la création du registre international français</i>	21
-	Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, <i>Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique</i>	22
-	Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, <i>Association France Nature Environnement et autre [Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité]</i>	22
-	Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, <i>M. Antoine de M. [Classement et déclassement de sites]</i>	25
C.	Autres références	26
-	CE, 9 ^e et 10 ^e SSR, 3 mai 2011, n° 331858, <i>SA Voltalis</i>	26
-	Autorité de la concurrence, avis n° 12-A-19 du 26 juillet 2012 <i>concernant l'effacement de consommation dans le secteur de l'électricité</i>	28

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 2

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression

- Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

- Article 5

La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

- Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- Article 12

La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

- Article 13

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

- Article 17

La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

2. Charte de l'environnement

- Article 6

Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

3. Constitution du 4 octobre 1958

TITRE V – DES RAPPORTS ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

- Article 34

La loi fixe les règles concernant :

(...) - l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

(...) La loi détermine les principes fondamentaux :

(...) - de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

(...) - du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ; (...)

- Article 45

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. 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.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

- Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

- **Article 72-2**

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Sur la procédure parlementaire

- **Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés**

(...). *En ce qui concerne l'exercice du droit d'amendement :*

9. Considérant qu'il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

10. Considérant qu'il ressort également de l'économie de l'article 45 de la Constitution, et notamment de son premier alinéa, que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion, c'est-à-dire qui n'a pas été adoptée dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblées ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

11. Considérant qu'en l'espèce, le droit d'amendement a pu s'exercer pleinement dans les deux assemblées au cours de la première lecture de la loi déferée, ainsi qu'en deuxième lecture au Sénat, dans les limites rappelées au considérant précédent ; que si, devant l'Assemblée nationale en deuxième lecture, les amendements déposés n'ont pas pu être débattus, c'est en raison de l'adoption par les députés d'une question préalable en application de laquelle il n'y avait « pas lieu à délibérer » sur le texte qui leur était soumis ;

12. Considérant que l'adoption de cette question préalable conduisait, dans les conditions où elle est intervenue, à remettre en discussion l'ensemble des dispositions du projet de loi ; que, toutefois, la commission mixte

paritaire n'est chargée par le deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution que de « proposer un texte » sur lesdites dispositions ; qu'elle s'est effectivement prononcée, à cet effet, sur l'article 1er, devenu l'article 2 dans la loi déferée, et sur les autres articles, rejetant, par là même, toute modification de la version précédemment adoptée par le Sénat ;

13. Considérant que les autres restrictions dénoncées par les requérants trouvent leur origine dans les termes mêmes du troisième alinéa de l'article 45 de la Constitution qui prévoit que, lorsque le Gouvernement soumet pour approbation aux deux assemblées le texte élaboré par la commission mixte paritaire, « aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement » ; (...)

- **Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2008, Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion**

(...) - *SUR L'ARTICLE 118* :

27. Considérant que le 1° du III de l'article 118 complète le dernier alinéa de l'article L. 421-8 du code de la construction et de l'habitation pour fixer les règles particulières de représentation des départements au sein du conseil d'administration de l'office interdépartemental de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines ;

28. Considérant que les requérants font grief à cette disposition d'avoir été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution ;

29. Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire est " chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion " ; qu'en l'espèce, la modification dont est issu le 1° du III de l'article 118 a été introduite par la commission mixte paritaire ; que cette adjonction n'était pas en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elle n'était pas non plus destinée à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'ainsi, elle a été adoptée selon une procédure qui n'est pas conforme à la Constitution ; (...)

- **Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure**

(...) . *En ce qui concerne les paragraphes III de l'article 90 et II de l'article 123* :

79. Considérant que le paragraphe III de l'article 90 de la loi déferée complète ainsi l'article 226-4 du code pénal : « Est puni des mêmes peines le fait d'occuper le domicile d'autrui, hors les cas où la loi le permet, sans l'autorisation du propriétaire ou du locataire, après s'y être introduit dans les conditions mentionnées à l'alinéa précédent, et de ne pas le quitter immédiatement à la requête du propriétaire ou du locataire » ;

80. Considérant que le paragraphe II de l'article 123 de la loi déferée complète l'article 362 du code de procédure pénale afin que le président de la cour d'assises informe les jurés lorsque la peine d'interdiction du territoire français est encourue par l'accusé et que la cour délibère pour prononcer cette peine ;

81. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

82. Considérant, en l'espèce, que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en deuxième lecture par l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que les paragraphes III de l'article 90 et II de l'article 123 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; (...)

- **Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011, Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit**

(...) - *SUR L'ARTICLE 65* :

7. Considérant que le 5° de l'article 65 de la loi déferée complète l'article L. 331-23 du code de la propriété intellectuelle par un alinéa selon lequel la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet est autorisée à « engager toute action de sensibilisation des consommateurs et des acteurs économiques dans les domaines énumérés aux alinéas précédents et apporter son soutien à des projets innovants de recherche et d'expérimentation conduits par des personnes publiques ou privées et dont la réalisation concourt à la mise en œuvre de la mission qui lui a été assignée au 1° de l'article L. 331 13 » ;

8. Considérant que, selon les députés requérants, cette disposition méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ;

9. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

10. Considérant, en l'espèce, que l'amendement dont sont issues les dispositions susmentionnées a été introduit en deuxième lecture par l'Assemblée nationale ; que cette adjonction n'était pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elle n'était pas non plus destinée à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que le 5° de l'article 65 de la loi déferée a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner le grief précité, il doit être déclaré contraire à cette dernière ;
(...)

- **Décision n° 2011-642 DC du 15 décembre 2011, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2012**

(...) - *SUR LES DISPOSITIONS CONTESTÉES* :

2. Considérant que, selon les requérants, en adoptant les dispositions de l'article 88 de la loi déferée après la réunion de la commission mixte paritaire, le Parlement a méconnu les dispositions de l'article 45 de la Constitution ;

3. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

4. Considérant que les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année en cours et l'année à venir doivent être établies de façon sincère ; que cette sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de cet équilibre ; qu'il s'ensuit, d'une part, que les objectifs de dépenses et notamment l'objectif national de dépenses d'assurance maladie doivent être initialement établis par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale ; que, d'autre part, il appartient au Gouvernement d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, dans ce cas, de corriger les prévisions initiales ;

5. Considérant que, compte tenu des modifications, présentées par le Gouvernement au cours du débat parlementaire, des prévisions économiques initiales associées au projet de loi de financement, les dispositions de l'article 88 ont pour objet d'assurer, par le surcroît de ressources qu'elles prévoient, la sincérité des conditions

générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale tel que déterminé dans le projet de loi de financement initial ; qu'ainsi, elles sont destinées à assurer le respect de la Constitution ; que le grief tiré de ce qu'elles auraient été adoptées selon une procédure contraire à cette dernière doit donc être écarté ; (...)

- **Décision n° 2011-645 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances rectificative pour 2011**

(...) . *En ce qui concerne les dispositions adoptées après la première lecture :*

14. Considérant que le paragraphe III de l'article 68, qui modifie l'article 302 D bis du code général des impôts, élargit le champ de l'exonération de droits d'accise sur les alcools utilisés à des fins médicales ou pharmaceutiques en prévoyant une exonération supplémentaire pour un contingent annuel d'alcool pur acquis par les pharmaciens d'officine ; qu'il prévoit une application rétroactive du bénéfice de cette exonération nouvelle ; que le paragraphe IV du même article institue une majoration des droits sur les tabacs destinée à compenser la perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale résultant de cette exonération nouvelle ;

15. Considérant que l'amendement dont sont issues les dispositions susmentionnées a été introduit en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que les paragraphes III et IV de l'article 68 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ; (...)

- **Décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012, Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives**

(...) - *SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :*

. *En ce qui concerne les dispositions introduites en première lecture :*

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

17. Considérant que l'article 64 crée un nouvel article dans le chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code des postes et communications électroniques pour définir les caractéristiques du service d'envoi recommandé ;

18. Considérant que l'article 129 institue la reconnaissance légale des unions régionales des associations familiales, prévoit leur mission, leur composition et leur mode de fonctionnement et les fait bénéficier des ressources des unions des associations familiales ;

19. Considérant que l'article 130 autorise le transfert du dernier débit de boissons de quatrième catégorie d'une commune à une autre commune située sur le territoire du même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

20. Considérant que l'article 134 institue un régime d'immunité pénale en faveur des membres de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires ;

21. Considérant que ces dispositions, introduites à l'Assemblée nationale en première lecture, ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans la proposition de loi ; que, par suite, elles ont été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution ;

. *En ce qui concerne les dispositions introduites en nouvelle lecture :*

22. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

23. Considérant que le III de l'article 31 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les dispositions nécessaires pour modifier et compléter les dispositions régissant l'organisation du secteur de l'artisanat, celles qui sont relatives au statut des entreprises relevant de ce secteur, au régime de la propriété artisanale, à la formation et à la qualification professionnelle, ainsi qu'à la qualité des produits et services, afin de les simplifier, d'adapter leurs procédures à l'évolution des métiers de l'artisanat et, avec les dispositions qui sont particulières à ce même secteur dans les domaines de la fiscalité, du crédit, des aides aux entreprises, du droit du travail et de la protection sociale, de les regrouper et de les organiser en un code de l'artisanat ;

24. Considérant que le II de l'article 59 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les dispositions nécessaires à la transposition de la directive 2009/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements ainsi que les mesures d'adaptation de la législation liées à cette transposition ;

25. Considérant que le III de l'article 59 modifie le code monétaire et financier pour adapter les missions de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de contrôle prudentiel aux nouvelles obligations de coopération et d'échanges d'informations avec l'Autorité européenne des marchés financiers, l'Autorité bancaire européenne, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et le Comité européen du risque systémique ;

26. Considérant que le 1° du I de l'article 76 permet aux experts fonciers et agricoles d'assister le géomètre-expert pour les opérations d'aménagement foncier agricole et forestier ;

27. Considérant que le II de l'article 76 permet aux experts fonciers et agricoles et aux experts forestiers d'évaluer les éléments du patrimoine affectés à l'activité professionnelle par l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée ;

28. Considérant que le I de l'article 89 instaure une nullité de l'aliénation à titre onéreux d'un bien rural réalisée sans que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural aient été informées de l'intention d'aliéner du propriétaire ;

29. Considérant que le III et le b du 1° du IV de l'article 95 modifient la date à compter de laquelle certains classements antérieurs à la promulgation de la loi du 22 juillet 2009 susvisée cessent de produire leurs effets, respectivement pour les établissements hôteliers en catégorie cinq étoiles et pour les établissements de camping ;

30. Considérant, en l'espèce, que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que le III de l'article 31, le II et le III de l'article 59, le 1° du I et le II de l'article 76, le I de l'article 89 et le III et le b du 1° du IV de l'article 95 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; (...)

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

(...) 3. Considérant que le projet de loi comportait cinq articles lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie ; que l'article 1er insérait dans le chapitre Ier du titre II du livre Ier de la cinquième partie du code du travail une section 4 consacrée au « contrat de génération » institué par cet article ; que l'article 2 modifiait certaines dispositions du code du travail relatives aux accords de gestion prévisionnelle de l'emploi et à la politique de gestion des âges des entreprises ; que l'article 3 introduisait une coordination avec le code de la sécurité sociale pour l'introduction de la pénalité pour les entreprises de plus de 500 salariés ; que son article 4 habilitait le Gouvernement à modifier par ordonnance le code du travail applicable à Mayotte pour y rendre applicable la loi ; que l'article 5 était relatif à l'entrée en vigueur du dispositif ;

4. Considérant que l'article 6 a été inséré par amendement en première lecture à l'Assemblée nationale ; qu'il permet, pendant une durée de trois ans, l'accès au corps des inspecteurs du travail d'agents relevant du corps des contrôleurs du travail par la voie d'un examen professionnel ouvert dans la limite d'un contingent annuel ;

qu'ainsi, il contribue à la mise en œuvre des dispositions relatives au contrat de génération et présente un lien indirect avec le projet de loi initial ; qu'il a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution ; (...)

2. Sur le principe d'égalité devant les charges publiques

- Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, Loi de finances rectificative pour 2000

(...) - *SUR L'ARTICLE 2* :

4. Considérant qu'en exécution d'un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes en date du 12 septembre 2000, l'article 2 modifie le régime de la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux exploitants d'ouvrages de circulation routière à péages pour le rendre compatible avec la directive susvisée du 17 mai 1977 ; qu'en application des nouvelles dispositions, les opérations des exploitants seront assujetties au nouveau régime à compter du 1er janvier 2001 ;

5. Considérant qu'aux termes du VII de l'article 2, seul contesté par les requérants : " Les exploitants d'ouvrages de circulation routière dont les péages sont soumis à la taxe sur la valeur ajoutée peuvent formuler des réclamations contentieuses tendant à l'exercice du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée ayant, le cas échéant, grevé à titre définitif les travaux de construction et de grosses réparations qu'ils ont réalisés à compter du 1er janvier 1996 au titre d'ouvrages mis en service avant le 12 septembre 2000." Le montant restitué est égal à l'excédent de la taxe sur la valeur ajoutée qui a ainsi grevé les travaux sur la taxe sur la valeur ajoutée afférente aux péages qui n'a pas été acquittée du 1er janvier 1996 au 11 septembre 2000 " ;

6. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent qu'" en disposant que les exploitants d'ouvrages de circulation routière peuvent formuler des réclamations contentieuses dans les seules conditions fixées par la loi, et en déterminant par avance dans la loi le résultat de ces contentieux ", l'article 2 méconnaîtrait le droit au recours qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que serait également méconnue l'autorité qui s'attache à la chose jugée par la Cour de justice des communautés européennes, le contribuable ayant droit " à la pleine application d'une décision de justice " ; que la compensation opérée par le législateur entre la taxe sur la valeur ajoutée collectée sur les péages et la taxe sur la valeur ajoutée déductible constituerait une validation législative et un dispositif fiscal rétroactif que ne justifierait aucun motif d'intérêt général ; qu'enfin, une rupture de l'égalité devant les charges publiques résulterait du fait que " seuls les ouvrages construits après le 1er janvier 1996 ouvriront droit à déduction ", alors que " tous les péages perçus... seront soumis à la TVA dès le 1er janvier 2001 " et que des sociétés ont construit l'essentiel de leurs ouvrages avant 1996 ;

7. Considérant que la disposition contestée, qui ne constitue ni une mesure de validation ni une disposition fiscale rétroactive, a pour seul objet et pour seul effet de permettre aux exploitants d'obtenir, s'ils y trouvent un intérêt financier, la reconstitution de leur situation au regard du nouveau régime de la taxe sur la valeur ajoutée pour la période comprise entre le 1er janvier 1996 et le 12 septembre 2000 ; que, s'il en résulte que seule la taxe sur la valeur ajoutée grevant les travaux réalisés à compter du 1er janvier 1996 sur des ouvrages mis en service avant le 12 septembre 2000 ouvre droit à cette déduction, cette limitation dans le temps des droits à réclamation, au demeurant conforme au droit commun des réclamations tel qu'il résulte de l'article L. 190 du livre des procédures fiscales, ne porte pas au droit au recours une atteinte contraire à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que, par ailleurs, **ces dispositions n'entraînent aucune rupture d'égalité dès lors qu'elles s'appliquent dans les mêmes conditions à tous les exploitants se trouvant dans la même situation ; que la circonstance que certaines entreprises, ayant réalisé l'essentiel de leurs travaux avant le 1er janvier 1996, ne bénéficient pas des droits à déduction afférents aux travaux réalisés avant cette date n'entraîne aucune rupture d'égalité, dès lors qu'elles se trouvent dans une situation différente ;** que, par suite, l'article 2 n'est contraire à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ; (...)

(...) - *SUR L'ARTICLE 35* :

23. Considérant que le I de l'article 35 de la loi déferée modifie l'article 302 bis ZD du code général des impôts ; qu'il relève les limites de taux de la taxe sur les achats de viande et son seuil d'exonération ; qu'il étend cette taxe aux achats d'" autres produits à base de viande " ; que le II affecte le produit de la taxe au budget général à compter du 1er janvier 2001 ;

24. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que cet article méconnaîtrait à plusieurs titres le principe d'égalité devant l'impôt ; qu'en taxant " essentiellement les moyennes et grandes surfaces de distribution ", il créerait une discrimination injustifiée au regard de la destination de cette taxe ; qu'en outre, le taux de celle-ci serait confiscatoire en raison du niveau de marge des redevables ; que le critère d'assujettissement en fonction du chiffre d'affaire global serait non pertinent et " étranger à la capacité contributive " des intéressés ;

25. Considérant, par ailleurs, que, selon les requérants, les produits " à base de viande " n'étant pas définis avec précision, l'article serait entaché d'incompétence négative ;

26. Considérant 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 ;**

27. Considérant, en premier lieu, qu'à compter du 1er janvier 2001, le produit de la taxe sur les achats de viande ne sera plus affecté au financement du service public de l'équarrissage, mais constituera une recette du budget général de l'Etat ; que sont dès lors inopérants les griefs tirés de ce que l'affectation de la taxe sur les achats de viande commanderait d'y soumettre les distributeurs de viande à raison des quantités vendues ;

28. Considérant, en deuxième lieu, que les limites supérieures des taux d'imposition déterminées par le législateur n'ont pas un caractère confiscatoire ;

29. Considérant, en troisième lieu, que la taxe en cause restera assise non sur le chiffre d'affaires des distributeurs, mais sur le montant de leurs achats ; que **le législateur a entendu, en fixant le nouveau seuil d'exonération, simplifier les démarches et obligations des entreprises ; que la loi a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, prévoir de n'assujettir au paiement de la taxe que les personnes réalisant un chiffre d'affaires supérieur au seuil qu'elle a fixé ;**

30. Considérant, en dernier lieu, que les " autres produits à base de viande " sont précisément définis par la directive susvisée du 10 février 1992, définition à laquelle le législateur s'est référé ; qu'ainsi, manque en fait le grief tiré de ce que le législateur serait resté en-deçà de sa compétence en ne définissant pas ces produits avec une précision suffisante ;

(...) - *SUR L'ARTICLE 37* :

32. Considérant que le I de l'article 37 de la loi déferée étend la taxe générale sur les activités polluantes instituée à l'article 266 sexies du code des douanes à l'électricité et aux produits énergétiques fossiles ; qu'il fixe l'assiette, le barème, les cas d'exonération et les modalités de recouvrement de cette taxe ;

33. Considérant que les deux saisines font notamment grief à ces dispositions de porter atteinte à divers titres au principe d'égalité devant l'impôt ;

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

35. Considérant qu'il ressort tant de l'exposé des motifs de la loi déferée que des débats parlementaires à l'issue desquels a été adopté l'article 37 que l'objectif de la mesure est, dans le cadre des engagements internationaux de la France, de renforcer la lutte contre l'" effet de serre " en incitant les entreprises à maîtriser leur consommation de produits énergétiques ; que c'est en fonction de l'adéquation des dispositions critiquées à cet objectif d'intérêt général qu'il convient de répondre aux griefs tirés de la rupture de l'égalité devant l'impôt ;

36. Considérant, d'une part, que les modalités de calcul de la taxe arrêtées par l'article 37 pourraient conduire à ce qu'une entreprise soit taxée plus fortement qu'une entreprise analogue, alors même qu'elle aurait contribué de façon moindre au rejet de gaz carbonique dans l'atmosphère ;

37. Considérant, d'autre part, qu'il est prévu de soumettre l'électricité à la taxe, alors pourtant qu'en raison de la nature des sources de production de l'électricité en France, la consommation d'électricité contribue très faiblement au rejet de gaz carbonique et permet, par substitution à celle des produits énergétiques fossiles, de lutter contre l'" effet de serre " ;

38. Considérant, dans ces conditions, que **les différences de traitement qui résulteraient de l'application de la loi ne sont pas en rapport avec l'objectif que s'est assigné le législateur ; que les dispositions en cause sont dès lors contraires au principe d'égalité devant l'impôt** ; que les autres dispositions du I en sont inséparables ; qu'il y a lieu, par suite, de déclarer le I de l'article 37 contraire à la Constitution et, par voie de conséquence, ses II et III ; (...)

- **Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, Loi de finances pour 2003**

(...) - *SUR L'ARTICLE 88* :

55. Considérant que l'article 88 de la loi déferée insère dans le code de l'environnement un nouvel article L. 541-10-1 dont le premier alinéa est ainsi rédigé : "A compter du 1er janvier 2004, toute personne ou organisme qui met à disposition du public, distribue pour son propre compte ou fait distribuer dans les boîtes aux lettres ou sur la voie publique des imprimés publicitaires non adressés ou des journaux gratuits est tenu de contribuer ou de pourvoir à l'élimination des déchets ainsi produits" ; que son deuxième alinéa exonère de cette obligation diverses catégories de personnes et de documents ; que son troisième alinéa dispose que "cette contribution est remise à un organisme agréé qui la verse aux collectivités au titre de participation aux coûts de collecte, de valorisation et d'élimination qu'elles supportent" ; que son quatrième alinéa prévoit que "la personne ou l'organisme qui ne s'acquitte pas volontairement de cette contribution est soumis à une taxe annuelle affectée au budget de l'État" et précise l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de cette taxe ; qu'enfin son dernier alinéa renvoie à un décret le soin de fixer les modalités d'application du présent article ;

56. Considérant que les députés requérants soutiennent que, par les exceptions qu'elle comporte, la nouvelle taxe serait contraire au principe d'égalité ; qu'ils contestent en particulier l'exonération accordée aux journaux gratuits de petites annonces ; qu'en outre, selon eux, le législateur n'aurait pas épuisé sa compétence ;

57. Considérant **qu'il est loisible au législateur, dans le but d'intérêt général qui s'attache à la protection de l'environnement, de faire prendre en charge par les personnes mettant des imprimés à la disposition du public le coût de collecte et de recyclage desdits imprimés ; que, toutefois, en prévoyant, comme il l'a fait en l'espèce, d'exclure du champ d'application de l'article 88 un grand nombre d'imprimés susceptibles d'accroître le volume des déchets, le législateur a institué une différence de traitement sans rapport direct avec l'objectif qu'il s'était assigné ; qu'il s'ensuit que l'article 88 méconnaît le principe d'égalité** ; (...)

- **Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, Loi de finances rectificative pour 2003**

(...) - *SUR L'ARTICLE 20* :

6. Considérant que le I de l'article 20 de la loi déferée insère dans le code de l'environnement un article L. 541-10-1 ; qu'en vertu du premier alinéa de ce nouvel article : " A compter du 1er janvier 2005, toute personne physique ou morale qui, gratuitement, met pour son propre compte à disposition des particuliers sans que ceux-ci en aient fait préalablement la demande, leur fait mettre à disposition, leur distribue pour son propre compte ou leur fait distribuer des imprimés non nominatifs, dans les boîtes aux lettres, dans les parties communes des habitations collectives, dans les locaux commerciaux, dans les lieux publics ou sur la voie publique, est tenue de contribuer à la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets ainsi produits " ; que cette contribution peut être financière ou prendre la forme de prestations en nature ; qu'est exemptée de la contribution " la mise à disposition du public d'informations par un service public lorsqu'elle résulte exclusivement d'une obligation découlant d'une loi ou d'un règlement " ; que le deuxième alinéa du même article prévoit que : " Sous sa forme financière, la contribution est remise à un organisme agréé par les ministères chargés de l'environnement, des collectivités territoriales, de l'économie et de l'industrie, qui la verse aux collectivités territoriales au titre de participation aux coûts de collecte, de valorisation et d'élimination qu'elles supportent " ; que son troisième alinéa précise que la contribution, lorsqu'elle prend la forme d'une prestation en nature, " consiste en la mise à disposition d'espaces de communication au profit des établissements publics de coopération intercommunale assurant l'élimination des déchets ménagers " ; que " ces espaces de communication sont utilisés pour promouvoir la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets " ; que le quatrième alinéa du nouvel article L. 541-10-1 dispose que : " Les contributions financières et en nature sont déterminées suivant un barème fixé

par décret " ; qu'en vertu de son cinquième alinéa, la personne ou l'organisme qui ne s'acquitte pas volontairement de cette contribution est soumis à la taxe générale sur les activités polluantes ; que le II de l'article 20 de la loi déferée complète en ce sens les articles 266 sexies et suivants du code des douanes relatifs à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement de ladite taxe ; que celle-ci sera due pour la première fois, ainsi que le prévoit le III de l'article 20, au titre de l'année 2005 ;

7. Considérant que les députés requérants soutiennent qu'en exemptant de la contribution ainsi instituée les imprimés payants, c'est-à-dire en retenant un critère qui " tient compte de la gratuité de l'imprimé et non de sa nature ", le législateur aurait " institué une différence de traitement sans rapport direct avec l'objectif qu'il s'était assigné de protection de l'environnement " ; qu'en outre, en ne désignant pas l'autorité " qui déterminera la nature du versement, ni les conditions de la distinction ", le législateur serait resté en deçà de ses compétences ;

8. Considérant qu'il est loisible au législateur, dans le but d'intérêt général qui s'attache à la protection de l'environnement, de faire prendre en charge par certaines personnes mettant des imprimés à la disposition du public le coût de collecte et de recyclage desdits imprimés ;

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

10. Considérant que la prolifération d'imprimés gratuits distribués aux particuliers ou mis à leur disposition en dehors de toute demande préalable de leur part est une cause importante de dégradation de l'environnement ; que, **dans ces conditions, le législateur pouvait, sans porter atteinte au principe d'égalité, limiter aux seuls producteurs et distributeurs de tels imprimés le champ d'application du dispositif institué ; que la différence de traitement qui en résulte, fondée sur des critères objectifs et rationnels, est en rapport direct avec la finalité poursuivie par la loi en matière de collecte et de recyclage des imprimés ;**

11. Considérant, en revanche, qu'en soumettant 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, le législateur a instauré une différence de traitement injustifiée au regard de l'objectif poursuivi ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'au deuxième alinéa du I ainsi qu'aux 1, 2 et 4 du II de l'article 20 de la loi déferée, les mots " non nominatifs " doivent être déclarés contraires à la Constitution ; (...)

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

(...) - *SUR LA CONTRIBUTION CARBONE* :

77. Considérant que l'article 7 de la loi déferée institue au profit du budget de l'État une contribution carbone sur certains produits énergétiques mis en vente, utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible ; que l'article 9 institue un crédit d'impôt en faveur des personnes physiques afin de leur rétrocéder de façon forfaitaire la contribution carbone qu'elles ont acquittée ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée qui lui est afférente ; que l'article 10 dispose que la consommation de fioul domestique, de fioul lourd et de divers autres produits énergétiques par les agriculteurs fait l'objet d'un remboursement des trois quarts de la contribution carbone ;

78. Considérant, en particulier, que l'article 7 fixe, pour chacune des énergies fossiles qu'il désigne, le tarif de la contribution sur la base de 17 euros la tonne de dioxyde de carbone émis ; que cet article et l'article 10 instituent toutefois des exonérations, réductions, remboursements partiels et taux spécifiques ; que sont totalement exonérées de contribution carbone les émissions des centrales thermiques produisant de l'électricité, les émissions des mille dix-huit sites industriels les plus polluants, tels que les raffineries, cimenteries, cokeries et verreries, les émissions des secteurs de l'industrie chimique utilisant de manière intensive de l'énergie, les émissions des produits destinés à un double usage, les émissions des produits énergétiques utilisés en autoconsommation d'électricité, les émissions du transport aérien et celles du transport public routier de

voyageurs ; que sont taxées à taux réduit les émissions dues aux activités agricoles ou de pêche, au transport routier de marchandises et au transport maritime ;

79. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la Charte de l'environnement : " Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement " ; que son article 3 dispose : " Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences " ; que, selon son article 4, " toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi " ; que ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle ;

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

81. Considérant **qu'il ressort des travaux parlementaires que l'objectif de la contribution carbone est de " mettre en place des instruments permettant de réduire significativement les émissions " de gaz à effet de serre afin de lutter contre le réchauffement de la planète ; que, pour atteindre cet objectif, il a été retenu l'option " d'instituer une taxe additionnelle sur la consommation des énergies fossiles " afin que les entreprises, les ménages et les administrations soient incités à réduire leurs émissions ; que c'est en fonction de l'adéquation des dispositions critiquées à cet objectif qu'il convient d'examiner la constitutionnalité de ces dispositions ;**

82. **Considérant que des réductions de taux de contribution carbone ou des tarifications spécifiques peuvent être justifiées par la poursuite d'un intérêt général, tel que la sauvegarde de la compétitivité de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale ; que l'exemption totale de la contribution peut être justifiée si les secteurs économiques dont il s'agit sont spécifiquement mis à contribution par un dispositif particulier ; qu'en l'espèce, si certaines des entreprises exemptées du paiement de la contribution carbone sont soumises au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne, il est constant que ces quotas sont actuellement attribués à titre gratuit et que le régime des quotas payants n'entrera en vigueur qu'en 2013 et ce, progressivement jusqu'en 2027 ; qu'en conséquence, 93 % des émissions de dioxyde de carbone d'origine industrielle, hors carburant, seront totalement exonérées de contribution carbone ; que les activités assujetties à la contribution carbone représenteront moins de la moitié de la totalité des émissions de gaz à effet de serre ; que la contribution carbone portera essentiellement sur les carburants et les produits de chauffage qui ne sont que l'une des sources d'émission de dioxyde de carbone ; que, par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi déferée sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;**

83. Considérant qu'il s'ensuit que l'article 7 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution, à l'exception du E de son paragraphe I qui est relatif à l'exonération temporaire, dans les départements d'outre-mer, du prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes ; qu'il en va de même, par voie de conséquence et sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs des saisines, de ses articles 9 et 10 ainsi qu'à l'article 2, des mots : " et la contribution carbone sur les produits énergétiques " figurant au vingt et unième alinéa du paragraphe I de l'article 1586 sexies du code général des impôts et des mots : " et de la contribution carbone sur les produits énergétiques " figurant au dix-septième alinéa de son paragraphe VI ; (...)

- **Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013**

(...) - *SUR L'ARTICLE 3* :

12. Considérant que l'article 3 modifie le 1 du paragraphe I de l'article 197 du code général des impôts afin d'instituer une nouvelle tranche marginale d'imposition à un taux de 45 % pour la fraction des revenus soumis au barème de l'impôt sur le revenu supérieure à 150 000 euros par part ;

13. Considérant que, selon les députés requérants, la création d'une tranche supplémentaire du barème progressif de l'impôt sur le revenu aboutit à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; qu'ils font également valoir que cette nouvelle tranche marginale du barème de l'impôt sur le revenu, appliquée à la catégorie particulière de revenus que constituent les rentes versées dans le cadre des régimes de retraite à prestations définies assujetties aux contributions prévues par les articles L. 137-11 et L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale, ferait supporter à ces revenus une imposition confiscatoire, contraire au respect des capacités contributives des contribuables, au principe d'égalité ainsi qu'au droit de propriété ; qu'il conviendrait, par conséquent, que le Conseil réexamine la conformité de l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale et qu'il le déclare contraire à la Constitution ;

14. Considérant, d'une part, qu'**aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; qu'il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ;**

15. Considérant qu'**aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; (...)**

3. Sur les contrats de réservation de puissance

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

(...) - *SUR L'ARTICLE 4 :*

8. Considérant que le I de l'article 4 de la loi déferée complète le III de l'article 15 de la loi du 10 février 2000 susvisée par les deux alinéas suivants : « Le gestionnaire du réseau public de transport peut conclure des contrats de réservation de puissance avec les consommateurs raccordés au réseau public de transport, lorsque leurs capacités d'effacement de consommation sont de nature à renforcer la sûreté du système électrique, notamment dans les périodes de surconsommation. Les coûts associés sont répartis entre les utilisateurs du réseau et les responsables d'équilibre dans le cadre du règlement des écarts. - La totalité de la puissance non utilisée techniquement disponible sur chacune des installations de production raccordées au réseau public de transport est mise à disposition du gestionnaire de ce réseau par les producteurs dans leurs offres sur le mécanisme d'ajustement. Le ministre chargé de l'énergie peut demander aux producteurs de justifier que leurs installations de production ne sont pas disponibles techniquement » ; que le II du même article 4 modifie l'avant-dernier alinéa de l'article 41 de la loi 10 février 2000 susvisée afin d'habiliter le ministre chargé de l'énergie à sanctionner les producteurs qui ne respecteraient pas l'obligation de mise à disposition de la puissance non utilisée ;

9. Considérant que les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe de continuité du service public ;

10. Considérant que les dispositions précitées ont pour objet, en période de surconsommation ou de sous production d'énergie électrique, d'assurer la sécurité de l'approvisionnement et de maintenir la qualité du service rendu en incitant certains utilisateurs à réduire leur consommation et en obligeant les producteurs à mettre à la

disposition du gestionnaire du réseau la puissance dont ils disposent mais qu'ils n'utilisent pas ; que, loin de porter atteinte à la continuité du service public, ces dispositions ont pour objet de la conforter ; que, par suite, le grief invoqué manque en fait ; (...)

4. Sur la protection constitutionnelle de la propriété privée

- **Décision n° 2012-660 DC du 7 janvier 2013, Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social**

(...) - *SUR L'ARTICLE 3 :*

2. Considérant que l'article 3 de la loi déferée modifie l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, relatif aux conditions dans lesquelles l'État peut vendre des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social ; que, notamment, le paragraphe I de cet article L. 3211-7 fixe les pourcentages de décote maximale qui peuvent être appliqués à la valeur vénale du terrain ainsi cédé ; que son paragraphe II détermine les conditions dans lesquelles une décote est de droit ; que son paragraphe III est relatif, notamment, aux obligations auxquelles est soumis le primo-acquéreur qui souhaite revendre ou louer le bien ;

3. Considérant qu'aux termes des troisième à cinquième alinéas de ce paragraphe III : « Le primo-acquéreur d'un logement qui souhaite le revendre dans les dix ans qui suivent l'acquisition consécutive à la première mise en vente du bien est tenu d'en informer le représentant de l'État dans la région. Ce dernier en informe les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, qui peuvent se porter acquéreurs du logement en priorité. Le primo-acquéreur est tenu de verser à l'État une somme égale à la différence entre le prix de vente et le prix d'acquisition de son logement. Cette somme ne peut excéder le montant de la décote. Pour l'application du présent alinéa, les prix s'entendent hors frais d'acte et accessoires à la vente.

« Lorsque le primo-acquéreur d'un logement le loue dans les dix ans qui suivent l'acquisition consécutive à la première mise en vente du bien, le niveau de loyer ne doit pas excéder des plafonds fixés par le représentant de l'État dans la région. Ceux-ci sont arrêtés par référence au niveau des loyers qui y sont pratiqués pour des logements locatifs sociaux de catégories similaires.

« À peine de nullité, les contrats de vente comportent la mention des obligations visées aux troisième et quatrième alinéas du présent III et du montant de la décote consentie » ;

4. Considérant que selon les députés requérants, le contrôle confié à l'autorité publique lors de l'aliénation de son bien par le propriétaire, le droit de priorité reconnu aux organismes d'habitation à loyer modéré pour acquérir le bien en cas de projet de vente et la limitation du prix de vente ainsi que du montant du loyer portent une atteinte inconstitutionnelle à l'exercice du droit de propriété et à la liberté contractuelle ; qu'en outre, en n'encadrant pas suffisamment le pouvoir du préfet de fixer le plafond des loyers, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence ;

5. Considérant **qu'il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et à la liberté contractuelle, qui découle de son article 4, 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 ;**

6. Considérant que les dispositions contestées sont applicables aux propriétaires de certains logements acquis en accession à la propriété lorsque ces logements ont été construits sur des terrains qui étaient détenus par des personnes publiques, qui ont été aliénés à un prix inférieur à leur valeur vénale afin de faciliter la construction de logements sociaux ; qu'en ce cas, la décote appliquée sur le terrain lors de son aliénation ne peut excéder 50 % de la valeur vénale du terrain ; qu'elle est répercutée sur le prix de cession des logements ;

7. Considérant qu'en imposant au primo-acquéreur d'un logement qui souhaite le vendre dans un délai de dix ans suivant l'acquisition consécutive à la première mise en vente d'en informer le représentant de l'État dans le département, en conférant aux organismes d'habitation à loyer modéré un droit de priorité pour se porter

acquéreur de ce logement et en imposant le reversement à l'État d'une somme égale à la différence entre le prix de vente et le prix d'acquisition du logement, dans la limite de la décote, les dispositions du troisième alinéa du paragraphe III de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques ont pour objet d'instituer des garanties appropriées pour assurer le respect des exigences constitutionnelles relatives à la propriété des personnes publiques qui résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; qu'il en va de même des dispositions du quatrième alinéa de ce même paragraphe III qui limitent le montant des loyers pendant la même durée de dix ans lorsque le bien est donné en location ; que les limites apportées à l'exercice, par les propriétaires, de leur droit de propriété et de leur liberté contractuelle sont proportionnées à la poursuite de cet objectif ;

8. Considérant, en second lieu, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux « du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales » ; qu'en prévoyant que les plafonds des loyers fixés par le représentant de l'État dans le département, sont « arrêtés par référence au niveau des loyers qui y sont pratiqués pour des logements locatifs sociaux de catégories similaires », le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions du paragraphe III de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ; (...)

5. Sur la libre administration des collectivités territoriales

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

(...) - *Quant au respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales :*

60. Considérant que les requérants soutiennent qu'en organisant la redistribution d'une part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises fondée sur des critères qui sont " sans lien avec l'impôt ", l'article 1648 AB ne permet pas de qualifier cette part comme une ressource propre ; qu'en conséquence, ils font grief à cet article de méconnaître le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales et, en particulier, de celle des régions ;

61. Considérant **qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : " Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources... "** ; que l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de " ressources propres des collectivités territoriales " ; qu'il prévoit que ces ressources " sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette... " ; qu'il ressort de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ;

62. Considérant, d'une part, qu'aux termes du paragraphe III de l'article 1586 octies du code général des impôts inséré par le 2.1.1 de l'article 2 de la loi déferée, " la valeur ajoutée est imposée dans la commune où le contribuable la produisant dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois " ; qu'à compter du 1er janvier 2011, l'article 1599 bis du même code, inséré par le 2.3 de l'article 77 de la loi déferée, dispose : " Les régions et la collectivité territoriale de Corse perçoivent... 3° Une fraction égale à 25 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, prévue à l'article 1586 ter, due au titre de la valeur ajoutée imposée dans chaque commune de son territoire, en application de l'article 1586 octies " ; qu'à compter du 1er janvier 2011, l'article 1586, dans sa rédaction issue du 2.2 de l'article 77 de la loi déferée, dispose : " Les départements perçoivent... 6° Une fraction égale à 48,5 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises,

prévue à l'article 1586 ter, due au titre de la valeur ajoutée imposée dans chaque commune de son territoire, en application de l'article 1586 octies " ; que les ressources ainsi perçues par les régions et les départements sont déterminées à partir d'une part locale d'assiette ; qu'il s'ensuit qu'elles constituent une ressource propre de ces collectivités ;

63. Considérant, d'autre part, que les ressources des fonds créés par l'article 1648 AB sont constituées d'une fraction du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises déterminé, selon le cas, dans chaque région ou chaque département ; qu'ainsi elles sont elles-mêmes déterminées à partir d'une part locale d'assiette ; qu'elles constituent donc une ressource propre ;

64. Considérant, enfin, qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ; que, dès lors, le grief tiré de ce que les régions perdraient le pouvoir de fixer le taux d'une de leurs ressources fiscales est inopérant ;

65. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière des régions et des départements doit être écarté ; (...)

- **Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, Département des Landes [Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement]**

(...)1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2224-11-5 du code général des collectivités territoriales : « Les aides publiques aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement ne peuvent être modulées en fonction du mode de gestion du service » ;

2. Considérant que, selon le département requérant, cette disposition, en ce qu'elle ôte à une collectivité la liberté de décider des modalités selon lesquelles elle accorde ses subventions, porte atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales ; qu'il soutient également que le législateur, en imposant à celles-ci « d'opérer un traitement identique de l'octroi de leurs deniers publics » à des situations juridiques différentes, a méconnu le principe de l'égalité devant les charges publiques qui est le corollaire du principe d'égalité devant la loi ;

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

4. Considérant que, **si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ;**

5. Considérant que, par la disposition contestée, le législateur a entendu interdire aux collectivités territoriales, et notamment aux départements, de moduler les aides allouées aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion du service en cause ; que cette interdiction de moduler les subventions, selon le mode de gestion du service d'eau potable et d'assainissement, restreint la libre administration des départements au point de méconnaître les articles 72 et 72-2 de la Constitution ; (...)

- **Décision n° 2012-255/265 du 29 juin 2012, Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var [Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements]**

(...) 6. Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions

fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. . . » ; que l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de « ressources propres des collectivités territoriales » ; qu'il prévoit que ces ressources « sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette. . . » ; qu'il ressort de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou qu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, mais encore lorsqu'elle procède à une répartition de ces recettes fiscales au sein d'une catégorie de collectivités territoriales ;

7. Considérant **qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » ; qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre une péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels ; que cette péréquation peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges ; qu'elle peut être mise en œuvre par une dotation de l'État ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales ; que les règles fixées par la loi sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ne doivent pas restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités, tel qu'il est défini par l'article 72 de la Constitution ;**

8. Considérant, d'une part, que, pour assurer la mise en œuvre du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le législateur a institué, à l'article L. 3334-18 du code général des collectivités territoriales, un dispositif de péréquation des recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux ; qu'il a ainsi entendu assurer une redistribution de ces recettes qui sont réparties très inégalement à l'échelle du territoire national ; que, pour fixer la liste des départements devant contribuer au Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux ainsi que le montant des prélèvements à opérer sur une fraction de ces recettes, les dispositions contestées retiennent uniquement des critères fondés sur les inégalités affectant le montant et la croissance des recettes de droits de mutation à titre onéreux des départements ; que la proportion des recettes provenant des droits de mutation à titre onéreux perçus par un département pouvant faire l'objet de ces prélèvements est plafonnée à 10 % ; que le seul critère défini pour retenir les départements devant bénéficier des versements du Fonds est le potentiel financier des départements ; que le critère défini pour fixer le montant des versements est également celui du potentiel financier, partiellement pondéré par le critère de la population départementale et par celui du produit des droits de mutation à titre onéreux perçus dans chaque département ; que les critères de détermination des départements contributeurs et des départements bénéficiaires comme les critères de redistribution retenus sont objectifs et rationnels ; qu'ils sont en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur de redistribuer les recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux ; qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques ; qu'il n'est pas davantage porté atteinte à la libre administration des départements ;

9. Considérant, d'autre part, que les dispositions contestées portent sur des ressources perçues par les départements à partir d'une assiette locale et en fonction de taux pouvant être modulés par chaque conseil général ; qu'elles conduisent à redistribuer une fraction de cette ressource propre des départements au sein de cette catégorie de collectivités territoriales ; qu'elles n'ont donc pas pour effet de modifier la part déterminante des ressources propres de cette catégorie ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière des départements doit être écarté ; (...)

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

(...) - SUR LES ARTICLES 10 ET 14 :

10. Considérant que l'article 10 modifie l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation qui définit un seuil d'application des dispositions de la section 2 du chapitre II du titre préliminaire du livre III de la partie législative du code de la construction et de l'habitation, pour porter de 20 % à 25 % le taux de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales des communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants ; que cet article maintient un taux de 20 % pour les communes appartenant à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale remplissant les conditions précitées dans lesquels le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées ; qu'il énumère les critères en fonction desquels un décret doit fixer la liste des agglomérations et établissements publics de coopération intercommunale dont il s'agit ; qu'il étend également l'exigence d'un taux de 20 % de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales aux communes de plus de 15 000 habitants n'appartenant ni à une agglomération ni à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants mais dont le nombre d'habitants a crû, lorsque leur parc de logements justifie un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande des personnes intéressées ; qu'il étend, enfin, les dérogations à l'exigence d'un taux de logements sociaux aux communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumise à une inconstructibilité liée à un plan de prévention des risques technologiques, naturels ou miniers ;

11. Considérant que l'article 14 modifie l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation qui définit le prélèvement sur les ressources fiscales des communes n'atteignant pas les taux de logements locatifs sociaux mentionnés à l'article L. 302-5 du même code ; qu'il modifie la définition du calcul du prélèvement par coordination avec la modification des taux prévus par l'article L. 302-5 ; qu'il porte à 4 000 euros le seuil en deçà duquel le prélèvement n'est pas opéré ; qu'il ajoute parmi les dépenses exposées par la commune venant en diminution du prélèvement celles engagées au titre des travaux de dépollution ou de fouilles archéologiques des terrains ou biens immobiliers ensuite mis à disposition pour la réalisation de logements sociaux ; qu'il étend au prélèvement des deux années suivantes la déduction du surplus des dépenses exposées par la commune pour la réalisation de logements sociaux par rapport au prélèvement d'une année ; qu'il modifie les règles de répartition du montant de ce prélèvement ; qu'il introduit, enfin, une obligation pour les établissements publics fonciers et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre bénéficiant du reversement du prélèvement de transmettre chaque année à l'autorité administrative compétente de l'État un rapport sur l'utilisation des sommes qui leur ont été reversées et les perspectives d'utilisation de celles non utilisées ;

12. Considérant que, selon les députés requérants, le relèvement de la proportion de logements sociaux par l'article 10 de la loi déferée ne reposerait pas sur des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi par le législateur ; qu'ils font également valoir que le maintien d'une exigence moindre de proportion de logements sociaux pour les communes urbanisées remplissant certaines conditions serait également contraire au principe d'égalité devant la loi ;

13. Considérant que les députés requérants contestent, enfin, l'atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales qui résulterait du prélèvement sur les ressources fiscales des communes ne respectant pas les exigences prévues par l'article 10 de la loi déferée ; que ce grief porte sur le prélèvement que peuvent subir les collectivités définies à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation en application de l'article L. 302-7 de ce code ; que ce dernier article est modifié par l'article 14 de la loi déferée ; que, par suite, ce grief porte sur les articles 10 et 14 de la loi déferée ;

14. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; 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 ;

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

16. Considérant que, **si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ;**

17. Considérant, en premier lieu, d'une part, qu'il ressort des travaux préparatoires que, par l'article 10 de la loi déferée, le législateur a entendu conforter l'objectif de mixité sociale qu'il avait précédemment défini et accroître la production de logements locatifs sociaux dans les communes qui connaissent un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements ; que le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assigné le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé ; qu'en l'absence de respect des seuils fixés par l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, un prélèvement sur les ressources fiscales de la commune est dû en application de l'article L. 302-7, le conseil municipal doit définir un objectif triennal de réalisation de logements locatifs sociaux en application de l'article L. 302-8, un bilan doit être établi au terme de chaque période triennale en application de l'article L. 302-9, une procédure de constat de carence peut être engagée en l'absence de respect des engagements triennaux en application de l'article L. 302-9-1 et une commission départementale ou nationale peut être saisie en application de l'article L. 302-9-1-1 ; qu'en élevant le seuil de logements locatifs sociaux pour les communes appartenant à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour lesquels le parc de logements justifie un effort de production supplémentaire de logements locatifs sociaux et en instaurant un seuil de logements locatifs sociaux pour les communes de plus de 15 000 habitants n'appartenant ni à une agglomération ni à un établissement public de coopération intercommunal de plus de 50 000 habitants, le législateur a retenu des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi ;

18. Considérant, d'autre part, que les communes appartenant à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale dans lesquels le parc de logements ne justifie pas un effort de production supplémentaire de logements locatifs sociaux sont dans une situation différente, au regard de l'objet de la loi, des autres communes soumises aux dispositions de la section 2 du chapitre II du titre préliminaire du livre III de la partie législative du code de la construction et de l'habitation ; que les communes de plus de 15 000 habitants n'appartenant ni à une agglomération ni à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, qui n'étaient jusqu'alors pas soumises aux dispositions de cette section, sont également dans une situation différente des autres communes régies par ces dispositions ; que ces différences de situation justifient que le taux de logements locatifs sociaux retenu pour ces communes soit inférieur à celui applicable aux autres communes ; (...)

6. Sur la Charte de l'environnement

- **Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, Loi relative à la création du registre international français**

(...) . *En ce qui concerne la méconnaissance de l'article 6 de la Charte de l'environnement :*

36. Considérant que, selon les requérants, " le moins disant social, sciemment organisé, ne peut aboutir qu'au moins disant en matière de sécurité maritime " ; que, dès lors, la loi déferée porterait atteinte à l'article 6 de la Charte de l'environnement ;

37. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004 : " Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social " ; qu'il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre ;

38. Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi déferée : " Les navires immatriculés au registre international français sont soumis à l'ensemble des règles de sécurité et de sûreté maritimes, de formation des navigants, de santé et de sécurité au travail et de protection de l'environnement applicables en vertu de la loi française, de la réglementation communautaire et des engagements internationaux de la France " ; que le législateur a ainsi pris des mesures de nature à promouvoir la sécurité maritime et la protection de

l'environnement ; qu'il n'a pas, dès lors, méconnu les exigences de l'article 6 de la Charte de l'environnement ; (...)

- **Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique**

(...) - *SUR L'ARTICLE 58 :*

22. Considérant que l'article 58 de la loi déferée insère, après le I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000 susvisée, un I bis relatif aux modalités de mise en œuvre de la " contribution au service public de l'électricité " ; qu'il prévoit que les consommateurs finals d'électricité provenant d'une source d'énergie renouvelable ou de la cogénération peuvent être remboursés d'une partie de cette contribution lorsque l'électricité est importée depuis un autre Etat membre de l'Union européenne ; qu'il assujettit les producteurs et fournisseurs de ce type d'électricité au versement d'une somme calculée de façon analogue lorsqu'ils l'exportent vers un autre Etat membre ;

23. Considérant que les requérants soutiennent qu'en soumettant les seuls producteurs d'électricité provenant d'une source d'énergie renouvelable à une " taxe à l'exportation ", le législateur a méconnu tant le principe d'égalité que l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004 ;

24. Considérant qu'en prévoyant, d'une part, le remboursement aux consommateurs d'électricité renouvelable importée de la partie de la contribution au service public de l'électricité correspondant au soutien financier aux énergies renouvelables et, d'autre part, la taxation des exportateurs d'électricité renouvelable, à concurrence de cette même partie, les dispositions critiquées se bornent à tirer les conséquences, dans le cadre des échanges intracommunautaires, des politiques de soutien mises en place par les Etats membres de la Communauté européenne en faveur des énergies renouvelables et de la cogénération ; qu'ainsi ces dispositions tendent à rétablir l'égalité des conditions de concurrence ;

25. Considérant **qu'en raison de son objet, l'article 58 de la loi déferée ne méconnaît aucun des intérêts mentionnés à l'article 6 de la Charte de l'environnement aux termes duquel : " Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social " ;**

26. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs dirigés contre l'article 58 de la loi déferée doivent être rejetés ; (...)

- **Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, Association France Nature Environnement et autre [Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité]**

(...) - *SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DES ARTICLES 1ER ET 3 DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT :*

6. Considérant que, selon les associations requérantes, en ne prévoyant pas les conditions de la prévention des atteintes à l'environnement ainsi qu'au cadre de vie et en n'habilitant pas le pouvoir réglementaire à fixer des règles relatives à la densité et au format des enseignes, les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9, l'article L. 581-14-2 ainsi que le premier alinéa de l'article L. 581-18 du code de l'environnement méconnaissent les articles 1er et 3 de la Charte de l'environnement ;

7. Considérant que l'article 1er de la Charte de l'environnement dispose : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » ; que son article 3 dispose : « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences » ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions ;

8. Considérant que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre le droit de chacun de vivre dans un

environnement équilibré et respectueux de la santé ainsi que le principe de prévention des atteintes à l'environnement ;

. En ce qui concerne le deuxième alinéa de l'article L. 581-9 et l'article L. 581-14-2 du code de l'environnement :

9. Considérant que les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement soumettent à un régime d'autorisation l'installation des bâches comportant de la publicité et des dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires ; que celles de l'article L. 581-14-2 du même code répartissent les compétences entre le maire et le préfet au titre de la police de la publicité ; que ces dispositions n'entrent pas dans le champ d'application de la Charte de l'environnement ; que, par suite, les griefs tirés de la méconnaissance des articles 1er et 3 de la Charte de l'environnement doivent être écartés comme inopérants ;

. En ce qui concerne le troisième alinéa de l'article L. 581-9 et le premier alinéa de l'article L. 581-18 du code de l'environnement :

10. Considérant que le troisième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement soumet à autorisation de l'autorité compétente l'installation des dispositifs de publicité lumineuse autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence ; qu'en adoptant ces dispositions le législateur a entendu soumettre à un régime d'autorisation ces dispositifs publicitaires à des fins de protection du cadre de vie et de protection de l'environnement ; que l'article L. 581-18 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les prescriptions générales relatives à l'installation et à l'entretien des enseignes en fonction des procédés utilisés, de la nature des activités ainsi que des caractéristiques des immeubles où ces activités s'exercent et du caractère des lieux où ces immeubles sont situés ; que ce décret doit également fixer des prescriptions relatives aux enseignes lumineuses afin de prévenir ou limiter les nuisances qui en résultent ; que ces dispositions ne méconnaissent pas les exigences des articles 1er et 3 de la Charte de l'environnement ; que, par suite, les griefs tirés de la méconnaissance de ces articles doivent être écartés ;

- SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DE L'ARTICLE 7 DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT :

11. Considérant que, selon les associations requérantes, les dispositions de l'article L. 120-1 ainsi que celles des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 du code de l'environnement méconnaissent le principe de participation du public garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

12. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61 1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

13. Considérant que l'article 7 de la Charte de l'environnement dispose : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » ; que ces dispositions figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions ;

. En ce qui concerne l'article L. 120-1 du code de l'environnement :

14. Considérant que, selon les associations requérantes, en limitant l'application du principe de participation du public aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, l'article L. 120-1 du code de l'environnement méconnaît l'article 7 de la Charte de l'environnement ; que le principe de participation du public aurait également été méconnu par les dispositions du paragraphe III de ce même article L. 120-1, qui n'organisent pas la participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement, ainsi que par celles des dispositions qui fixent un délai insuffisant pour que puissent être recueillies et prises en compte les observations du public ;

15. Considérant que les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, issues de l'article 244 de la loi du 12 juillet 2010 susvisée, fixent les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions de l'État et de ses établissements publics ; que le législateur a ainsi entendu exclure du champ d'application de l'article L. 120-1 les décisions non réglementaires de l'État et de ses établissements publics, ainsi que leurs décisions réglementaires qui ont un effet indirect ou un effet non significatif sur l'environnement ;

16. Considérant que l'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit que le principe de participation du public s'exerce « dans les conditions et les limites définies par la loi » ; qu'en prévoyant que ne doivent être regardées comme « ayant une incidence sur l'environnement » que les décisions qui ont une incidence « directe et significative » sur l'environnement, le législateur a fixé au principe de participation du public des limites qui ne méconnaissent pas les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

17. Considérant, toutefois, que les dispositions de l'article L. 120-1 relatives aux modalités générales de participation du public limitent celle-ci aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics ; qu'aucune autre disposition législative générale n'assure, en l'absence de dispositions particulières, la mise en œuvre de ce principe à l'égard de leurs décisions non réglementaires qui peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement ; que, par suite, le législateur a privé de garanties légales l'exigence constitutionnelle prévue par l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le premier alinéa de l'article L. 120-1 du code de l'environnement doit être déclaré contraire à la Constitution ; que les autres dispositions de cet article n'en sont pas séparables ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés à l'encontre de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, cet article doit être déclaré contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 du code de l'environnement :

19. Considérant que, selon les associations requérantes, en ne prévoyant pas la participation du public au processus d'instruction d'une demande d'autorisation d'installation des bâches comportant de la publicité, des dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires et des dispositifs de publicité lumineuse, les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 du code de l'environnement méconnaissent l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

- Quant aux emplacements de bâches comportant de la publicité et à l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires :

20. Considérant que les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement, issues de l'article 40 de la loi du 12 juillet 2010 susvisée, instituent un régime d'autorisation applicable aux emplacements des bâches comportant de la publicité et à l'installation des dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires ; qu'une telle autorisation doit être délivrée par arrêté municipal ; que, lorsque la demande concerne un dispositif publicitaire de dimensions exceptionnelles, l'autorisation ne peut être délivrée qu'après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites ;

21. Considérant que les décisions relatives aux emplacements de bâches comportant de la publicité et à l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires ne constituent pas des décisions ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement ; que le grief tiré de la méconnaissance de ces dispositions invoqué à l'encontre du deuxième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement doit être écarté comme inopérant ;

- Quant à l'installation de dispositifs de publicité lumineuse :

22. Considérant que le troisième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement subordonne à une autorisation préalable de l'autorité compétente l'installation des dispositifs de publicité lumineuse autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence ; qu'en vertu de l'article L. 581-14-2 du même code, cette autorisation est délivrée soit par le préfet en l'absence de règlement local de publicité, soit par le maire agissant au nom de la commune en présence d'un tel règlement ; qu'en vertu du premier alinéa de l'article L. 581-9 du même code, un décret en Conseil d'État détermine les prescriptions auxquelles doit satisfaire la publicité lumineuse en fonction des procédés, des dispositifs utilisés, des caractéristiques des supports et de l'importance des agglomérations concernées ; que si la définition du régime applicable à l'installation des enseignes lumineuses constitue une décision ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, le législateur pouvait, sans méconnaître les exigences de cet

article, considérer que chaque décision d'autorisation d'installation de ces enseignes n'a pas, en elle-même, une incidence significative sur l'environnement ; qu'en ne soumettant pas à la participation du public les décisions individuelles prises en application du troisième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement, le législateur n'a pas méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement ; que, par suite, le grief tiré de ce que le troisième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement méconnaîtrait le principe de participation du public doit être écarté ; (...)

- **Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, M. Antoine de M. [Classement et déclassement de sites]**

(...) - *SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT :*

21. Considérant que, selon le requérant, les dispositions contestées méconnaissent le principe de conciliation des politiques publiques avec la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social, ainsi que le principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ;

22. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social » ; **que cette disposition n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; que sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;**

23. Considérant, en second lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

24. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » ; que ces dispositions figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions ;

25. Considérant, d'une part, que le classement et le déclassement de monuments naturels ou de sites constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ;

26. Considérant, d'autre part, que l'article L. 341-3 renvoie au pouvoir réglementaire la détermination des conditions dans lesquelles les intéressés sont invités à présenter leurs observations lorsqu'un monument naturel ou un site appartenant en tout ou partie à des personnes autres que l'État, les départements, les communes ou les établissements publics fait l'objet d'un projet de classement ; que l'article L. 341-13 prévoit que le déclassement total ou partiel d'un monument naturel ou d'un site classé est prononcé, après avis de la commission supérieure des sites, par décret en Conseil d'État et qu'il est notifié aux intéressés et publié au bureau des hypothèques de la situation des biens, dans les mêmes conditions que le classement ;

27. Considérant que ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en s'abstenant de modifier l'article L. 341-3 en vue de prévoir la participation du public et en modifiant l'article L. 341-13 sans prévoir cette participation, le législateur a méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement ; que les articles L. 341-3 et L. 341-13 du code de l'environnement doivent être déclarés contraires à la Constitution ; (...)

C. Autres références

- CE, 9^e et 10^e SSR, 3 mai 2011, n° 331858, SA Voltalis

(...) *Sur l'intervention de l'Association nationale des opérateurs détaillants en électricité :*

Considérant que l'Association nationale des opérateurs détaillants en électricité, dont les membres sont des fournisseurs d'électricité et dont l'objet est de contribuer à la promotion et au développement de l'activité de fourniture au détail d'électricité aux consommateurs finals sur le marché français, a intérêt au maintien de la délibération attaquée ; que contrairement à ce que soutient la SA VOLTALIS, l'Association nationale des opérateurs détaillants en électricité a produit, le 16 septembre 2010, la délibération de son bureau l'autorisant à agir en justice ; qu'ainsi, son intervention en défense est recevable ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par la Commission de régulation de l'énergie :

Considérant que l'interprétation que l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre n'est pas susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien-fondé, faire grief ; qu'en revanche, les dispositions impératives à caractère général contenues dans une délibération d'une autorité administrative indépendante doivent être regardées comme faisant grief, tout comme le refus de les abroger ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 5 décembre 2007 relative aux règles transitoires de mise en œuvre des effacements diffus, consistant à agréger des effacements de consommation auprès de consommateurs raccordés aux réseaux publics de distribution en vue de contribuer à assurer l'équilibre global entre la production et la consommation d'énergie électrique, la Commission de régulation de l'énergie a invité l'ensemble des opérateurs concernés à procéder à une concertation sur les éventuelles modalités d'intégration des effacements diffus dans les mécanismes de régulation du marché de l'électricité, devant déboucher sur une expérimentation concrète de cette technique ; que, par une délibération du 18 juin 2009 portant approbation de la prolongation des règles transitoires de mise en œuvre de cette expérimentation, la commission a indiqué qu'elle formulerait des recommandations sur les modalités de développement et de généralisation des mécanismes d'effacements diffus, ainsi que sur la valorisation économique des offres d'ajustement diffus ; que, par la délibération attaquée du 9 juillet 2009, la commission a invité Réseau de transport d'électricité à définir, en concertation avec les acteurs concernés avant la fin du premier semestre de l'année 2010, les modalités de la contractualisation par cet opérateur d'une capacité d'effacement des consommateurs raccordés aux réseaux publics de distribution d'électricité et de rémunération de ce service à son juste prix ; que, par cette même délibération, la commission a cependant fixé le principe selon lequel il appartiendra à l'opérateur d'effacement diffus de rémunérer les fournisseurs dont les clients ont accepté de réduire temporairement leur consommation d'énergie pour l'électricité injectée par ces fournisseurs dans le réseau électrique et valorisée par l'opérateur d'effacements diffus ; que cette mention, en ce qu'elle revêt un caractère impératif et détermine l'un des paramètres essentiels de l'équilibre économique du mécanisme d'effacement diffus, doit être regardée comme faisant grief à la société requérante et susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir ; qu'il y a lieu, par suite, d'écarter la fin de non-recevoir opposée par la Commission de régulation de l'énergie et tirée du caractère non décisif de la délibération en litige ;

Sur la légalité de la délibération du 9 juillet 2009 :

Considérant qu'aux termes de l'article 15 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité : I. Pour assurer techniquement l'accès au réseau public de transport, prévu à l'article 23, le gestionnaire du réseau met en œuvre les programmes d'appel et d'approvisionnement préalablement établis. / Les programmes d'appel sont établis par les producteurs et par les personnes qui ont recours à des sources ayant fait l'objet de contrats d'acquisition intracommunautaire ou d'importation. Les programmes d'appel portent sur les quantités d'électricité que ceux-là prévoient de livrer au cours de la journée suivante et précisent les propositions d'ajustement mentionnées aux II, III et IV qui sont soumises au gestionnaire du réseau public de transport. / Les programmes d'approvisionnement sont établis par les organismes de distribution d'électricité mentionnés au III de l'article 2, les propriétaires et les gestionnaires de réseaux ferroviaires ou de réseaux de transports collectifs urbains mentionnés au II de l'article 22 et les fournisseurs mentionnés au IV du même article. Ces programmes portent sur les quantités d'électricité qu'il est prévu de leur livrer et qu'ils prévoient de livrer au cours de la journée suivante. / Les programmes d'appel et d'approvisionnement sont soumis au gestionnaire du réseau public de transport qui s'assure avant leur mise en

œuvre de leur équilibre avec ses prévisions de la consommation nationale. (...) / II. Le gestionnaire du réseau public de transport assure à tout instant l'équilibre des flux d'électricité sur le réseau, ainsi que la sécurité, la sûreté et l'efficacité de ce réseau, en tenant compte des contraintes techniques pesant sur celui-ci. Il veille également au respect des règles relatives à l'interconnexion des différents réseaux nationaux de transport d'électricité. / Dans ce but, le gestionnaire du réseau public de transport peut modifier les programmes d'appel. Sous réserve des contraintes techniques du réseau et des obligations de sûreté, de sécurité et de qualité du service public de l'électricité, ces modifications tiennent compte de l'ordre de préséance économique entre les propositions d'ajustement qui lui sont soumises. Les critères de choix sont objectifs, non discriminatoires et publiés. / La Commission de régulation de l'énergie approuve, préalablement à leur mise en oeuvre, les règles de présentation des programmes et des propositions d'ajustement ainsi que les critères de choix entre les propositions d'ajustement qui sont soumises au gestionnaire du réseau public de transport. / III. Le gestionnaire du réseau public de transport veille à la disponibilité et à la mise en oeuvre des services et des réserves nécessaires au fonctionnement du réseau. Il veille à la compensation des pertes liées à l'acheminement de l'électricité. / A cet effet, il négocie librement avec les producteurs et les fournisseurs de son choix les contrats nécessaires à l'exécution des missions énoncées à l'alinéa précédent, selon des procédures concurrentielles, non discriminatoires et transparentes, telles que notamment des consultations publiques ou le recours à des marchés organisés. Pour couvrir ses besoins à court terme, le gestionnaire du réseau public de transport peut en outre demander la modification des programmes d'appel dans les conditions définies au II du présent article. / Le gestionnaire du réseau public de transport peut conclure des contrats de réservation de puissance avec les consommateurs raccordés au réseau public de transport, lorsque leurs capacités d'effacement de consommation sont de nature à renforcer la sûreté du système électrique, notamment dans les périodes de surconsommation. Les coûts associés sont répartis entre les utilisateurs du réseau et les responsables d'équilibre dans le cadre du règlement des écarts. / La totalité de la puissance non utilisée techniquement disponible sur chacune des installations de production raccordées au réseau public de transport est mise à disposition du gestionnaire de ce réseau par les producteurs dans leurs offres sur le mécanisme d'ajustement. (...) / IV. Le gestionnaire du réseau public de transport procède aux comptages nécessaires à l'exercice de ses missions. Sous réserve des stipulations contractuelles, il peut, compte tenu des écarts constatés par rapport aux programmes visés au I du présent article et des coûts liés aux ajustements, demander ou attribuer une compensation financière aux utilisateurs concernés. / La Commission de régulation de l'énergie approuve les méthodes de calcul des écarts et des compensations financières mentionnées au précédent alinéa. / V. Chaque producteur d'électricité raccordé aux réseaux publics de transport ou de distribution et chaque consommateur d'électricité, pour les sites pour lesquels il a exercé les droits mentionnés à l'article 22, est responsable des écarts entre les injections et les soutirages d'électricité auxquels il procède. Il peut soit définir les modalités selon lesquelles lui sont financièrement imputés ces écarts par contrat avec le gestionnaire du réseau public de transport, soit contracter à cette fin avec un responsable d'équilibre qui prend en charge les écarts ou demander à l'un de ses fournisseurs de le faire (...);

Considérant que la Commission de régulation de l'énergie soutient que, dans le silence des textes, il appartenait au régulateur d'explicitier l'économie générale de l'article 15 de la loi du 10 février 2000 et d'indiquer la manière dont la rémunération des opérateurs d'effacement pouvait être prise en compte au sein du mécanisme d'ajustement ;

Considérant que si la Commission de régulation de l'énergie peut décider d'une expérimentation portant sur l'activation d'offres d'ajustement par effacements diffus dans le cadre du mécanisme d'ajustement géré par Réseau de transport d'électricité, les modalités de cette expérimentation doivent respecter les principes généraux prévus par la loi au nombre desquels figure la préséance économique ; qu'il résulte des dispositions précitées du II de l'article 15 de la loi du 10 février 2000 que les modifications des programmes d'appel par le gestionnaire du réseau public de transport doivent tenir compte de l'ordre de préséance économique entre les propositions d'ajustement qui lui sont soumises, sous réserve des contraintes techniques du réseau et des obligations de sûreté, de sécurité et de qualité du service public de l'électricité ;

Considérant que la Commission de régulation de l'énergie en déduit, d'une part, que le respect de l'ordre de préséance économique implique un classement des offres en fonction de leur contribution économique au surplus social et, d'autre part, que la mesure du surplus social rend nécessaire un reversement du prix de l'énergie effacée au fournisseur qui l'a injectée ; que, toutefois, il ne résulte ni des dispositions précitées de l'article 15 relatives à l'équilibre global du réseau électrique, ni d'aucune autre disposition de la loi du 10 février 2000 que l'appréciation économique d'une offre puisse porter sur ses effets indirects sur la collectivité dans son ensemble ; que, par suite, en mentionnant dans sa délibération du 9 juillet 2009 que la loi impose, dans le cadre du mécanisme d'ajustement, que l'opérateur d'effacements diffus rémunère les fournisseurs dont les clients ont

accepté de réduire temporairement leur consommation d'énergie pour l'électricité injectée par ces fournisseurs dans le réseau électrique et valorisée par cet opérateur, la Commission de régulation de l'énergie a méconnu la portée de ce texte législatif ; qu'il suit de là que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de sa requête, la SA VOLTALIS est fondée à demander l'annulation de la délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 9 juillet 2009 en tant qu'il a été décidé que, dans le cadre du mécanisme d'ajustement, l'opérateur d'effacements diffus devra rémunérer les fournisseurs dont les clients se sont effacés pour l'énergie injectée par ces fournisseurs ; (...)

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

(...) **II. Analyse concurrentielle**

45. En application de l'article L.134-16 du code de l'énergie, l'Autorité de la concurrence peut être saisie, pour avis, par le président de la Commission de régulation de l'énergie, de toute question relevant de sa compétence. L'Autorité est ainsi habilitée à répondre à la première question posée par la CRE relative à la compatibilité avec le libre jeu de la concurrence de l'obligation pour un acteur d'ajustement d'obtenir l'accord du responsable d'équilibre.

46. En revanche, l'Autorité n'est pas en mesure, dans le cadre d'une saisine consultative, de qualifier une pratique au titre des articles L. 420-2 du code de commerce et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) qui traitent des abus de position dominante. La qualification d'une telle pratique ne peut en effet intervenir qu'après une procédure contradictoire. L'Autorité ne peut donc pas répondre à la deuxième question posée par la CRE concernant l'existence d'un éventuel abus de position dominante de l'opérateur historique.

47. Dans le cadre de cet avis, les deux enjeux concurrentiels suivants seront successivement analysés :

- la compatibilité avec les règles de concurrence de l'accord préalable entre le responsable d'équilibre et l'acteur d'ajustement ;
- les risques de distorsions de concurrence découlant de la mise en œuvre de cet accord.

A. LA COMPATIBILITÉ AVEC LES RÈGLES DE CONCURRENCE DE L'ACCORD PRÉALABLE ENTRE LE RESPONSABLE D'ÉQUILIBRE ET L'ACTEUR D'AJUSTEMENT

1. L'OBLIGATION D'UN ACCORD PRÉALABLE ENTRE LE RESPONSABLE D'ÉQUILIBRE ET L'OPÉRATEUR D'EFFACEMENT VA CRÉER UNE NOUVELLE CONDITION D'ACCÈS AU MARCHÉ POUR L'OPÉRATEUR D'EFFACEMENT

48. Le projet de règles conduit à attribuer à chaque responsable d'équilibre, sur son propre périmètre d'équilibre, le pouvoir de délivrer un agrément dont l'obtention constituera un préalable indispensable pour les opérateurs d'effacement diffus afin de pouvoir proposer des offres d'ajustement à RTE sur le mécanisme d'ajustement.

49. Ainsi, il pourrait exister autant de marchés pertinents qu'il existe de périmètres d'équilibre : sur chaque marché, la demande d'agrément émanerait des opérateurs d'effacement et l'offre d'agrément émanerait du responsable d'équilibre.

50. Chaque marché se situerait en amont du marché de la fourniture d'offres d'ajustement par les opérateurs d'effacement à RTE sur le mécanisme d'ajustement. En effet, l'obtention de -9-

l'agrément de la part du responsable d'équilibre serait une étape préalable nécessaire pour que l'opérateur d'effacement puisse proposer ensuite ses services d'effacement aux consommateurs dont les sites de consommation sont intégrés au périmètre du responsable d'équilibre, de manière à pouvoir proposer ensuite des offres d'ajustement à RTE basées sur le potentiel d'effacement de ces consommateurs.

51. Chaque responsable d'équilibre bénéficierait, dans cette perspective, d'un monopole sur le marché pertinent de l'accès aux consommateurs situés dans son périmètre d'équilibre : il serait alors considéré comme détenant une position dominante, au sens de l'article L. 420-2 du code de commerce et de l'article 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

52. L'ARCEP et l'Autorité de la concurrence ont tenu un raisonnement similaire en reconnaissant l'existence d'un marché amont de terminaison des appels sur le réseau mobile d'un opérateur GSM.

53. En effet, lorsqu'un client veut appeler, d'un téléphone fixe ou mobile, un numéro de téléphone fixe ou mobile, l'opérateur du consommateur appelant fait payer à ce dernier le prix de détail de la communication vers le réseau de l'opérateur appelé. Parallèlement, l'opérateur appelant paie à l'opérateur de l'appelé, le prix de gros de la prestation de terminaison d'appel vocal utilisant le réseau de l'opérateur appelé.

54. Dans sa décision n° 04-D-48 du 14 octobre 2004 relative à des pratiques mises en œuvre par France Télécom, SFR Cegetel et Bouygues Télécom, le Conseil de la concurrence a considéré qu'il n'existait aucune prestation substituable à la terminaison d'un appel sur le réseau mobile d'un opérateur, aucune évolution prévisible n'étant a priori susceptible d'accroître la pression concurrentielle sur les tarifs de terminaison d'appel des trois opérateurs mobiles.

55. En conséquence, chaque opérateur mobile, en monopole sur la terminaison d'appel sur son propre réseau, est regardé comme détenant une position dominante sur ce marché.

56. Cette position a été réaffirmée à plusieurs reprises par le Conseil puis l'Autorité de la concurrence¹.

57. Il en résulte que l'adoption du projet de règles pourrait placer chaque opérateur d'effacement dans l'obligation de solliciter un agrément préalable à des responsables d'équilibre détenant chacun, sur son périmètre d'équilibre, un pouvoir de monopole.

2. L'OPÉRATEUR D'EFFACEMENT ET LE RESPONSABLE D'ÉQUILIBRE SONT POTENTIELLEMENT CONCURRENTS SUR LE MÉCANISME D'AJUSTEMENT

58. Comme mentionné précédemment, afin de résoudre un déséquilibre entre l'offre et la demande d'électricité au niveau global, RTE fait appel à des offres d'ajustement proposées par des acteurs d'ajustement.

59. Afin de résoudre un écart négatif au niveau global (lorsque la demande d'électricité excède l'offre d'électricité), RTE peut, de manière indifférenciée, soit activer une hausse de la production d'électricité, soit une baisse de la consommation d'électricité. Les producteurs d'électricité et les opérateurs d'effacement sont donc concurrents sur le mécanisme d'ajustement.

Or, les producteurs d'électricité sont également souvent des responsables d'équilibre.

61. Il en découle que les opérateurs d'effacement et les responsables d'équilibre sont potentiellement concurrents sur le mécanisme d'ajustement.

3. LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE MENTIONNE QU'UN TEL SYSTÈME D'AGRÈMENT PEUT ÊTRE CONTRAIRE AU DROIT COMMUNAUTAIRE.

62. La Cour de justice a, à plusieurs reprises, rappelé qu'une mesure étatique qui confie à un opérateur privé la possibilité de délivrer des agréments à des opérateurs concurrents leur permettant d'exercer leur activité est susceptible d'être contraire au droit communautaire, dès lors que la mesure étatique n'est pas assortie de limites, d'obligations ou d'un contrôle permettant de s'assurer que la concurrence entre les opérateurs n'est pas faussée.

63. La Cour de justice a ainsi considéré, sur le fondement combiné des dispositions devenues les articles 106 et 102 du TFUE, que le fait de confier à une entreprise, chargée de commercialiser des appareils téléphoniques, la tâche de formaliser des spécifications auxquelles devront répondre les appareils téléphoniques, de contrôler leur application et d'agréer ces appareils, revenait à lui conférer le pouvoir de déterminer, à son gré, le type d'appareils susceptibles d'être raccordés au réseau public et à lui octroyer ainsi un avantage évident sur ses concurrents².

64. Plus récemment, dans son arrêt du 1er juillet 2008, la Cour de justice a considéré dans un cas similaire à celui qui résulterait de l'adoption du projet de règles que :

¹ Avis n° 07-A-05 du 19 juillet 2007, décisions n° 09-D-15 du 2 avril 2009 ou encore n° 09-MC-02 du 16 septembre 2009.

² CJCE, 13 décembre 1991, *Régie des télégraphes et des téléphones*, C-18/88.

« 51. Un système de concurrence non faussée, tel que celui prévu par le traité, ne peut être garanti que si l'égalité des chances entre les différents opérateurs économiques est assurée. Confier à une personne morale telle que l'ELPA, qui, elle-même, organise et exploite commercialement des compétitions de motocycles, la tâche de donner à l'administration compétente un avis conforme sur les demandes d'autorisation présentées en vue de l'organisation de telles compétitions, revient de facto à lui conférer le pouvoir de désigner les personnes autorisées à organiser lesdites compétitions ainsi que de fixer les conditions dans lesquelles ces dernières sont organisées, et à octroyer, ainsi, à cette entité, un avantage évident sur ses concurrents. Un tel droit peut donc amener l'entreprise qui en dispose à empêcher l'accès des autres opérateurs au marché concerné. Cette situation d'inégalité des conditions de concurrence est, en outre, soulignée par le fait, confirmé lors de l'audience devant la Cour, que, lorsque l'ELPA organise ou participe à l'organisation de compétitions de motocycles, elle n'est tenue de recueillir aucun avis conforme pour que l'administration compétente lui octroie l'autorisation requise.

52. Par ailleurs, une telle réglementation, qui donnerait à une personne morale comme l'ELPA le pouvoir de donner un avis conforme sur des demandes d'autorisation présentées en vue de l'organisation de compétitions de motocycles sans que ce pouvoir soit assorti par cette réglementation de limites, d'obligations ou d'un contrôle pourrait conduire la personne morale chargée de donner cet avis conforme à fausser la concurrence en favorisant les compétitions qu'elle organise ou celles à l'organisation desquelles elle participe.

53. (...) Les articles 82 CE et 86 CE s'opposent à une réglementation nationale qui confère à une personne morale, qui organise des compétitions de motocycles et conclut dans ce cadre des contrats de parrainage, de publicité et d'assurance, le pouvoir de donner un avis conforme sur les demandes d'autorisation présentées en vue de l'organisation de telles compétitions, sans que ce pouvoir soit assorti de limites, d'obligations et d'un contrôle³ »

65. Une analogie peut aussi être faite ici avec les règles régissant la liberté d'établissement au sein de l'Union européenne, sur le fondement desquelles la Cour de justice considère que pour qu'un régime d'autorisation préalable soit justifié, « il doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, qui assurent qu'il soit propre à encadrer suffisamment l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales⁴. »

4. AU SURPLUS, UNE MESURE ÉTATIQUE QUI IMPOSERAIT LA SIGNATURE D'UN ACCORD ENTRE LE RESPONSABLE D'ÉQUILIBRE ET L'ACTEUR D'AJUSTEMENT POURRAIT ÊTRE CONTRAIRE À LA DIRECTIVE « SERVICES » DE 2006

66. La proposition d'une offre d'effacement à RTE par un opérateur d'effacement sur le mécanisme d'ajustement semble assimilable à un service, dans la mesure où l'activité de l'opérateur d'effacement consiste à mettre en œuvre une baisse de la consommation d'électricité de certains consommateurs en échange d'une rémunération par RTE.

67. L'activité de prestation de services est encadrée, au niveau communautaire, par la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

68. L'article 14 de cette directive interdit aux États membres de subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire à des modalités telles que :

« l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents, y compris au sein d'organes consultatifs, dans l'octroi d'autorisations ou dans l'adoption d'autres décisions des autorités compétentes, à l'exception des ordres et associations professionnels ou autres organisations qui agissent en tant qu'autorité compétente ; cette interdiction ne s'applique ni à la consultation d'organismes tels que les chambres de commerce ou les partenaires sociaux sur des questions autres que des demandes d'autorisations individuelles ni à une consultation du public. »

69. La directive « services » est donc plus stricte que la jurisprudence de la Cour de justice en matière de légalité des systèmes d'agrément accordés par des entreprises à leurs concurrents puisque, si l'on exclut les quelques

³ CJCE, 1er juillet 2008, *MOTOE*, Aff. C-49/07.

⁴ CJUE, 17 mars 2011, *Naftiliakis*, Aff. C-128/10.

exceptions mentionnées ci-dessus, l'article 14 de la directive fait état d'une interdiction aux États membres de mettre en place des systèmes d'agrément obligeant une entreprise de service à demander l'accord d'un de ses concurrents avant de pouvoir exercer son activité.

70. Il semble par ailleurs qu'aucune autre disposition de la directive ne s'oppose à ce que les dispositions de l'article 14 soient applicables au secteur de l'électricité.

71. Il est à noter que les dispositions de l'article 14 de la directive « services » ont fait l'objet d'une première application par le juge administratif français concernant la loi du 4 janvier 1955 relative aux annonces légales⁵. Cette loi organise la publicité légale pour les annonces exigées par les lois et décrets. Elle dispose que chaque préfet publie un arrêté dans lequel figure la liste des journaux ayant l'autorisation de publier des annonces légales. Cette loi précise par ailleurs que la liste des journaux est arrêtée après consultation d'une commission.

72. Le tribunal administratif de Lille, saisi par un journal qui n'avait pas été retenu sur la liste des journaux habilités à publier des annonces légales et judiciaires, a jugé que la publication d'annonces judiciaires et légales présente le caractère d'une activité de service au sens de la directive « services » et y est, par conséquent, soumise. Le tribunal a ensuite mentionné que la directive « services » prévoit, notamment, que lorsqu'une activité est subordonnée à un régime d'autorisation (en l'espèce celui d'être inscrit sur la liste départementale annuelle pour pouvoir diffuser des annonces légales et judiciaires), la délivrance de l'autorisation ne doit pas être subordonnée « à l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents, y compris au sein d'organes consultatifs ».

73. Or, la commission précitée, qui a pour mission d'élaborer la liste des journaux habilités à publier des annonces légales et judiciaires que le préfet arrête chaque année peut, aux termes de l'article 2 de la loi du 4 janvier 1955, être notamment composée « s'ils existent en nombre suffisant, de trois directeurs de journaux, désignés par le préfet, dont au moins deux directeurs de journaux ou publications périodiques, susceptibles de recevoir les annonces légales ».

74. L'octroi de l'autorisation de publier des annonces légales et judiciaires, matérialisé par l'arrêté préfectoral annuel, est donc subordonné à l'intervention directe d'opérateurs concurrents, en méconnaissance des prescriptions de la directive. Il s'ensuit, comme l'a jugé le tribunal administratif, que l'arrêté du préfet fixant, dans ces conditions, la liste des journaux habilités à publier des annonces légales et judiciaires est illégal.

5. CONCLUSION

75. À la lumière de l'article 14 de la directive « services », il apparaît que le projet de règles est susceptible d'être approuvé de manière formelle par la CRE : il aura donc le caractère de mesure étatique au sens du droit communautaire.

76. Une disposition du projet de règles prévoit que le responsable d'équilibre devra donner à l'acteur d'ajustement son accord préalable d'effacer certains de ses clients afin de lui permettre de proposer des offres sur le mécanisme d'ajustement.

77. Comme le responsable d'équilibre peut être potentiellement en concurrence avec l'opérateur d'effacement sur le mécanisme d'ajustement, il apparaît que la disposition du projet de règles pourrait être contraire au droit communautaire.

B. LES RISQUES DE RESTRICTION DE CONCURRENCE DÉCOULANT DE LA MISE EN OEUVRE D'UN ACCORD PRÉALABLE ENTRE L'ACTEUR D'AJUSTEMENT ET LE RESPONSABLE D'ÉQUILIBRE

78. L'agrément préalable que devrait obtenir chaque opérateur d'effacement diffus serait délivré, non par une autorité publique ou une entité chargée d'une mission de service public, mais par des opérateurs poursuivant des intérêts purement privés (chaque responsable d'équilibre).

79. En effet, l'article L. 321-10 du code de l'énergie confie à RTE la mission d'intérêt général consistant à assurer, à tout instant, l'équilibre des flux d'électricité sur le réseau, ainsi que

la sécurité, la sûreté et l'efficacité de ce réseau, ce qui constitue une mission de service public.

⁵ TA Lille, 13 octobre 2011, *SARL La Gazette du Nord-Pas-de-Calais*, n° 1102652.

80. En revanche, les responsables d'équilibre sont des acteurs privés qui ont uniquement une responsabilité financière envers RTE pour les écarts entre leurs quantités d'électricité injectées et soutirées sur le réseau public électrique.

81. Pour un consommateur final, le responsable d'équilibre est en général la même personne morale que le fournisseur de ce site de consommation.

82. Le responsable d'équilibre pourrait avoir intérêt à refuser de délivrer l'agrément à l'opérateur d'effacement (ou subordonner la délivrance de cet agrément à des conditions injustifiées) et ce, pour plusieurs raisons.

83. Premièrement, comme mentionné précédemment, le fournisseur pourrait être concurrent de l'opérateur d'effacement sur le mécanisme d'ajustement et donc faire en sorte de ne pas lui délivrer l'agrément (ou lui imposer des conditions non justifiées) afin d'éliminer un concurrent potentiel sur le mécanisme d'ajustement.

84. Deuxièmement, le fournisseur lié au responsable d'équilibre pourrait vouloir développer des services d'effacement auprès de ses propres clients et devenir donc concurrent de l'opérateur d'effacement. L'instruction a montré que plusieurs fournisseurs cherchent à développer ce service à la fois pour leurs propres clients, mais également pour des clients pour lesquels ils ne sont pas fournisseurs. À titre d'illustration, EDF a mentionné au cours de l'instruction qu'elle avait expérimenté le développement de ce type de service d'effacement diffus auprès de certains de ses clients.

85. Troisièmement, le responsable d'équilibre pourrait refuser un agrément à un opérateur d'effacement, car il pourrait craindre que l'activité de l'opérateur d'effacement réduise la consommation de ses propres clients, ce qui aurait pour effet de diminuer potentiellement ses revenus.

86. Il en résulte que soumettre l'activité d'effacement diffus à un accord entre l'acteur d'ajustement et le responsable d'équilibre risque de restreindre la concurrence sur le marché de la fourniture de services d'effacement aux clients finals et sur le mécanisme d'ajustement.

III. Conclusion

87. La CRE a sollicité l'avis de l'Autorité sur la compatibilité avec les règles de concurrence d'une disposition contenue dans le projet de règles du mécanisme d'ajustement actuellement mis en consultation par RTE.

88. Cette disposition prévoit qu'un acteur d'ajustement devra obtenir l'accord préalable du responsable d'équilibre auquel sont rattachés les sites de consommation profilés qu'il souhaite intégrer dans ses offres d'ajustement.

89. L'adoption d'une telle disposition attribuerait à chaque responsable d'équilibre, sur son propre périmètre d'équilibre, le pouvoir de délivrer un agrément dont l'obtention constituerait un préalable indispensable pour les opérateurs d'effacement diffus afin de pouvoir accéder au marché de la fourniture de services d'effacement aux consommateurs finals leur permettant de déposer des offres d'effacement de consommation sur le mécanisme d'ajustement. Chaque responsable d'équilibre pourrait se retrouver dès lors en monopole, sur son propre périmètre d'équilibre, pour ce qui est de la délivrance d'agrément permettant aux opérateurs d'effacement d'exercer leur activité.

90. Or, il apparaît que les responsables d'équilibre sont potentiellement concurrents des opérateurs d'effacements sur le mécanisme d'ajustement.

91. Selon le droit communautaire, les États membres ont l'interdiction de mettre en place des systèmes d'agrément obligeant une entreprise de service à demander l'accord d'un de ses concurrents avant de pouvoir exercer son activité.

92. Il en résulte que l'approbation formelle par la CRE d'un projet de règles qui mentionnerait l'existence d'un tel système d'agrément pourrait être contraire au droit communautaire.

93. De plus, obliger les opérateurs d'effacement diffus à se faire agréer par chaque responsable d'équilibre dans le périmètre duquel se trouvent des sites de consommation susceptibles de faire l'objet d'un effacement de consommation est de nature à restreindre la concurrence sur le marché de la fourniture de services d'effacement aux clients finals et sur le mécanisme d'ajustement.