

## Commentaire

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

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

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte a été délibéré en conseil des ministres le 30 juillet 2014 et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur ce projet. Il a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014 puis au Sénat le 3 mars 2015. La commission mixte paritaire (CMP) convoquée par le Gouvernement s'est réunie le 10 mars 2015 et n'est pas parvenue à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion. L'Assemblée nationale a adopté le projet en nouvelle lecture le 26 mai 2015, et le Sénat le 15 juillet 2015. Le Gouvernement a alors demandé à l'Assemblée nationale de statuer en lecture définitive, ce qu'elle a fait le 22 juillet 2015.

Le Conseil constitutionnel a été saisi par plus de 60 députés et plus de 60 sénateurs. Les sénateurs requérants contestaient uniquement la procédure d'adoption de la loi déferée, tandis que les députés, outre un grief de procédure, contestaient certaines dispositions des articles 1<sup>er</sup>, 6, 44, 73, 83, 91, 139, 173 et 187 de cette loi.

Le Conseil constitutionnel a d'abord considéré que la loi n'avait pas été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution (cons. 2 à 9).

Il a déclaré conformes à la Constitution : l'article 1<sup>er</sup>, relatif aux objectifs de la politique énergétique de l'État, dont il a relevé la nature programmatique (cons. 10 à 13), l'article 73, relatif à l'interdiction de la mise à disposition d'ustensiles jetables de cuisine en matière plastique (cons. 25 à 28), certaines dispositions de l'article 91, relatives à l'extension de la contribution due au titre de la responsabilité élargie des producteurs de papier aux publications de presse (cons. 37 à 42), l'article 139, relatif aux autorisations d'exploiter des éoliennes (cons. 43 à 46), le paragraphe VI de l'article 173, relatif aux rapports annuels de certaines institutions du secteur des assurances (cons. 47 à 51), et certaines dispositions de l'article 187, relatives aux autorisations administratives d'exploitation des installations de production d'électricité d'origine nucléaire (cons. 52 à 63).

Il a en revanche déclaré contraires à la Constitution, en raison de l'incompétence négative du législateur, l'article 6, relatif à la rénovation énergétique des

bâtiments résidentiels, et l'article 44, relatif au programme d'actions de diminution de gaz à effet de serre par la grande distribution (cons. 14 à 24). Il a également déclaré contraire à la Constitution, au regard du droit de propriété et de la garantie des droits, l'article 83 qui modifiait les règles de composition du capital des éco-organismes constitués sous forme de société sans prévoir de garanties particulières pour leur application, alors même que ces nouvelles règles pouvaient, sans délai, conduire certains détenteurs de parts à les céder et que le défaut de conformité à ces règles pouvait entraîner le retrait ou le non renouvellement des agréments nécessaires à l'activité des éco-organismes (cons. 29 à 36).

Il a enfin censuré certaines dispositions de l'article 9 dont il s'est saisi d'office (cons. 64 à 66), faisant application d'une jurisprudence dégagée dans sa décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012<sup>1</sup>, et les paragraphes II à VII de l'article 103 (cons. 68 et 69), qui avaient été introduits en nouvelle lecture en méconnaissance de la règle dite de l'entonnoir.

Le commentaire de cette décision du 13 août 2015 se concentre, d'une part, sur les questions de procédure et, d'autre part, sur le contrôle de l'article 187 de la loi déferée.

## **I. – La conformité à la Constitution de la procédure d'adoption de la loi déferée**

### **A. – L'examen en commission mixte paritaire du projet de loi**

Dans leur saisine, les sénateurs soulevaient un unique grief, relatif à la méconnaissance des règles de procédure lors de l'examen en CMP. Ils faisaient valoir que la CMP du 10 mars 2015 se serait irrégulièrement tenue dès lors que faute « *d'avoir procédé à un vote sur l'ensemble du texte ou sur un article, et en l'absence évidente de consensus pour constater un échec (comme en témoignent les protestations du vice-président et d'un député), le président ne pouvait régulièrement lever la réunion pour en forcer la conclusion et constater l'échec de la commission mixte paritaire* ».

Comme indiqué ci-dessus, la CMP qui s'est réunie le 10 mars 2015 n'est pas parvenue à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion, et le projet de loi a donc dû faire l'objet d'une nouvelle lecture dans chaque assemblée avant que le Gouvernement ne demande à l'Assemblée nationale de statuer en lecture définitive.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, cons. 39.

Ce n'est pas la première fois que le Conseil constitutionnel était saisi d'un grief relatif aux conditions dans lesquelles s'est déroulée une CMP.

Dans sa décision n° 2001-454 DC, le Conseil constitutionnel a jugé :

*« Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que la procédure législative à l'issue de laquelle a été adoptée la loi déferée s'est trouvée viciée dès lors qu'"après le rejet de deux rédactions alternatives pour l'article 1er le président de la commission mixte paritaire a estimé que celle-ci ne pouvait parvenir à l'adoption d'un texte commun et constaté l'échec de la commission" ; que, selon les requérants, "le rejet formel par la commission mixte paritaire du texte adopté pour cet article par l'Assemblée nationale en première lecture, puis d'une rédaction alternative proposée par le rapporteur pour le Sénat, devait être interprété comme une volonté de la commission de supprimer l'article 1er, ce qui ne pouvait exclure que la discussion se poursuive sur les autres dispositions restant en discussion" ;*

*« Considérant qu'aux termes 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" ; que, par suite, lorsque la commission ne s'accorde ni sur la rédaction, ni sur la suppression d'une des dispositions restant en discussion, elle doit être regardée comme n'étant pas parvenue, au sens du quatrième alinéa de l'article 45, "à l'adoption d'un texte commun" ; que son échec peut être alors constaté pour l'ensemble des dispositions restant en discussion ; que tel a été le cas en l'espèce du fait du désaccord persistant portant sur l'article 1er ; qu'en concluant à l'échec de la commission dans de telles circonstances, le président de celle-ci n'a pas méconnu les règles constitutionnelles régissant la procédure législative »<sup>2</sup>.*

Le commentaire de cette décision aux Cahiers apportait les précisions suivantes : *« C'était la première fois que le Conseil se trouvait confronté à pareil grief. En y répondant, il a marqué qu'il n'entendait pas s'ingérer dans le fonctionnement d'un des organes les plus centraux et des plus "intimes" (le Gouvernement n'y siège pas) du Parlement. Aux termes 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". Par suite, lorsque la commission ne s'accorde ni sur la rédaction, ni sur la suppression d'un des articles restant en discussion, elle doit être regardée comme n'étant pas parvenue, au sens du quatrième alinéa de l'article 45, « à l'adoption d'un texte commun ». Son échec peut être alors constaté pour l'ensemble des dispositions restant en discussion. Tel a été le cas en l'espèce du fait du désaccord persistant*

---

<sup>2</sup> Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, cons. 2 et 3.

*et manifeste sur l'article 1er. Ainsi, en concluant à l'échec de la CMP dans les circonstances que les requérants rappelaient eux-mêmes, le président de celle-ci n'a pas fait une application inexacte des règles constitutionnelles régissant la procédure législative ».*

De même, dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, alors que le Conseil constitutionnel était saisi d'un grief relatif à l'irrégularité de la procédure de vote d'un article lors de la CMP, il avait considéré « *qu'il ressort des travaux parlementaires que la procédure d'adoption de ces articles n'a pas eu pour effet d'altérer la clarté et la sincérité des débats et n'a porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle ; que le grief tiré de la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité des débats doit être rejeté* »<sup>3</sup>.

Dans la décision du 13 août 2015 commentée, le Conseil constitutionnel a écarté le grief procédural soulevé par les sénateurs pour plusieurs raisons.

En premier lieu, l'article 45 de la Constitution ne fixe aucune exigence s'agissant des modalités d'organisation de la CMP. Il impose seulement au Conseil constitutionnel de vérifier si celle-ci est parvenue, dans les conditions prévues par l'article 45, « *à l'adoption d'un texte commun* ». Comme le résumait l'ancien président de la commission des Lois du Sénat, M. Jean-Jacques Hyst : « *L'organisation de la discussion en CMP ne répond à aucune règle codifiée et tient largement compte de l'ampleur des désaccords. La tendance cependant à l'Assemblée nationale a été longtemps, lorsque des divergences importantes existent entre les deux assemblées, de constater le désaccord, ce qui entraîne l'échec de la CMP, alors qu'au Sénat c'est plutôt la procédure complète d'examen de l'ensemble du texte, article par article, qui est habituellement retenue* »<sup>4</sup>. Il s'agit là d'une différence de méthodes, qui ne posent pas de question constitutionnelle. Du strict point de vue de l'article 45 de la Constitution, il n'est pas nécessaire ni même souhaitable pour le Conseil constitutionnel de s'immiscer dans le fonctionnement de la CMP et de contrôler les modalités selon lesquelles celle-ci a abouti ou non à un texte commun sur les dispositions restant en discussion.

En deuxième lieu, l'examen du rapport établi au nom de la CMP par les rapporteurs des deux assemblées ne laissait pas de doute : après une discussion au cours de laquelle sont intervenus 17 des 28 membres titulaires et suppléants de la CMP, le président a conclu « *à l'impossibilité pour la commission mixte paritaire de parvenir à l'élaboration d'un texte* » avant de lever la séance. Cette affirmation est corroborée par la conclusion du rapport, qui est d'ailleurs

<sup>3</sup> Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. 9.

<sup>4</sup> M. Jean-Jacques Hyst, « La CMP, lieu mystérieux de pouvoir », *Pouvoirs*, 2013/3 (n° 146), p. 88.

identique à celle d'autres rapports de CMP<sup>5</sup> qui se sont conclues par un échec sans qu'il ait été fait mention d'un vote : « *La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi* »<sup>6</sup>. Ce constat d'échec n'est pas, dans le rapport, contesté.

Enfin, une telle orientation était conforme à celle retenue dans les décisions du Conseil constitutionnel précitées.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé « *qu'il ressort du rapport établi conjointement par les rapporteurs des deux assemblées à l'issue de la réunion de la commission mixte paritaire, qui s'est tenue le 10 mars 2015, d'une part, que la commission a constaté l'impossibilité de parvenir à l'adoption d'un texte commun, et, d'autre part, que ce constat n'a pas été contesté ; qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de contrôler pour quels motifs ou dans quelles conditions une commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun* » (cons. 8). Il a en conséquence écarté les griefs tirés de la méconnaissance tant des exigences de l'article 45 de la Constitution que de celles de clarté et de sincérité des débats parlementaires

## **B. – L'examen d'un grief tiré de la méconnaissance des exigences relatives aux études d'impact**

Dans leur saisine, les députés soulevaient un autre grief procédural, dirigé contre l'étude d'impact qui, selon eux, était insuffisante, en particulier s'agissant des articles 1<sup>er</sup> et 187.

Le Conseil constitutionnel, ainsi saisi de griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives aux études d'impact dans le cadre du contrôle *a priori*, a déjà accepté à plusieurs reprises de les contrôler.

Dans ses décisions n° 2013-667 DC et 2013-669 DC, il avait accepté d'opérer un tel contrôle alors même que la Conférence des présidents de l'assemblée devant laquelle le projet avait été déposé n'avait pas été saisie de cette question

---

<sup>5</sup> V. par ex. récemment *Rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, Assemblée nationale, n° 2833, Sénat, n° 479, 3 juin 2015, p. 14 ; *Rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi*, Assemblée nationale, n° 2918, Sénat, n° 575, 30 juin 2015, p. 9 ; *Rapport de la commission mixte paritaires chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne*, Assemblée nationale, n° 2933, Sénat, n° 593, 2 juillet 2015, p. 8.

<sup>6</sup> *Rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte*, Assemblée nationale n° 2624, Sénat, n° 331, 10 mars 2015, p. 11.

dans les conditions prévues par le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution<sup>7</sup>.

Dans sa décision n° 2013-683 du 16 janvier 2014, le Conseil constitutionnel avait jugé que le fait que la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale, saisie d'une demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues, s'était réunie le 30 septembre 2013 et n'y avait pas donné suite, ne faisait pas obstacle à l'examen par le Conseil constitutionnel du grief tiré de la méconnaissance des exigences relatives au contenu de l'étude d'impact<sup>8</sup>.

Lors des travaux préparatoires de la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, le président Jean-Luc Warsmann s'était interrogé sur le point « *de savoir si le Conseil constitutionnel, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois organiques et des lois, serait ou non conduit à examiner le respect de ces règles procédurales lorsque la Conférence des présidents ne s'est pas prononcée explicitement sur la question du respect des règles de présentation des projets de loi ou lorsque la Conférence des présidents a débattu de la question et a considéré explicitement que les règles de présentation des projets de loi étaient respectées* ». Il indiquait alors : « *on ne saurait exclure un contrôle du Conseil, éventuellement subordonné à l'application de la règle dite du "préalable parlementaire", à l'instar du contrôle de la recevabilité financière au stade du contrôle de constitutionnalité des lois* »<sup>9</sup>.

Dans la décision du 13 août 2015 commentée, le Conseil constitutionnel a considéré que des griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives au contenu de l'étude d'impact ne sauraient être examinés que si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie du projet de loi a été au préalable saisie de cette question.

Selon cette nouvelle jurisprudence, un grief relatif au contenu d'une étude d'impact pourra être examiné dès lors que la question aura été évoquée devant la Conférence des présidents de la première assemblée saisie.

En l'espèce, le Conseil a relevé « *que le projet de loi a été déposé le 30 juillet 2014 sur le bureau de l'Assemblée nationale et que la Conférence des présidents*

---

<sup>7</sup> Décisions n°s 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, cons. 4 et 2013-669 DC du 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*, cons. 4.

<sup>8</sup> Décision n° 2013-683 DC du 16 janvier 2014, *Loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites*, cons. 2 à 6.

<sup>9</sup> M. Jean-Luc Warsmann, *Rapport sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Assemblée nationale, XIII<sup>ème</sup> législature, n° 1375, 7 janvier 2009.

*de l'Assemblée nationale n'a été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues* ». Il a en conséquence écarté le grief sans même confronter le contenu de l'étude d'impact aux exigences de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 (cons. 2 à 4).

## **II. – Les dispositions de l'article 187 relatives au plafonnement de la capacité totale autorisée d'électricité d'origine nucléaire**

L'article 187 de la loi déferée modifie l'article L. 311-1 du code de l'énergie pour prévoir que *« Sous réserve de l'article L. 311-6<sup>10</sup>, l'exploitation de toute nouvelle installation de production d'électricité est subordonnée à l'obtention d'une autorisation administrative »*.

L'article L. 311-5-5 de ce code, créé par la loi déferée, dispose que *« L'autorisation mentionnée à l'article L. 311-1 ne peut être délivrée lorsqu'elle aurait pour effet de porter la capacité totale autorisée de production d'électricité d'origine nucléaire au-delà de 63,2 gigawatts.*

*« L'autorité administrative, pour apprécier la capacité totale autorisée, prend en compte les abrogations prononcées par décret à la demande du titulaire d'une autorisation, y compris si celle-ci résulte de l'application du second alinéa de l'article L. 311-6 »*.

Par ailleurs, l'article L. 311-5-6 de ce code, également créé par la loi déferée, prévoit que, pour les installations de production d'électricité soumises au régime des installations nucléaires de base, la demande d'autorisation d'exploiter doit être déposée au plus tard dix-huit mois avant la date de mise en service et en tout état de cause au plus tard dix-huit mois avant l'expiration du délai fixé pour la mise en service de l'installation lors de la délivrance de l'autorisation de création.

L'article 176 de la loi déferée modifie l'article L. 141-1 du même code pour prévoir qu'est fixée par décret la *« programmation pluriannuelle de l'énergie »* qui *« établit des priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, afin d'atteindre les objectifs définis aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 »*. L'article L. 100-4 du code de l'énergie a été modifié par l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée pour préciser que la politique énergétique nationale a pour objectifs *« de réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 »*.

---

<sup>10</sup> Qui prévoit que les installations dont la puissance est inférieure à un seuil fixé par décret sont réputées autorisées.

Enfin, l'article L. 311-5-7 du même code, créé par l'article 187 de la loi déferée, impose à « *tout exploitant produisant plus du tiers de la production nationale* » d'élaborer un plan stratégique pour respecter la programmation pluriannuelle de l'énergie qui est soumis à l'approbation de l'autorité administrative.

L'ensemble de ces dispositions est conçu pour contribuer à réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 %.

L'article 187 de la loi déferée ajoute ainsi au droit actuel encadrant les autorisations d'exploitation de production d'électricité un nouveau critère imposant le respect, pour la production d'électricité d'origine nucléaire, d'un plafond de capacité totale de production fixé à 63,2 gigawatts (GW), valeur qui représente la capacité actuelle totale du parc nucléaire français en service. Cette capacité totale ne tient, en revanche, pas compte de l'autorisation de créer l'EPR de Flamanville, installation nucléaire de base autorisée par le décret n° 2007-534 du 10 avril 2007<sup>11</sup>, dont la capacité de production s'établit à 1,65 GW.

Autrement dit, une fois que l'EPR de Flamanville sera en service, la puissance de production d'électricité d'origine nucléaire d'EDF s'élèverait à 64,85 GW de sorte que, pour se conformer aux dispositions du texte déferé, l'entreprise aura le choix entre renoncer à la mise en service de l'EPR ou mettre un terme au fonctionnement d'un nombre suffisant de réacteurs actuellement exploités pour respecter le plafond de 63,2 GW. Il appartiendra à EDF de choisir quelles capacités de production fermer.

Au demeurant, le deuxième alinéa du nouvel article L. 311-5-5 du code de l'énergie prévoit un mécanisme qui permet de tenir une comptabilité de la capacité nucléaire, par la prise en compte, lors d'une demande d'autorisation, des abrogations prononcées par décret qui ont pour effet de permettre l'abandon d'une capacité existante encore en service. Cet abandon permet l'autorisation d'une capacité nouvelle, sous réserve que le total demeure conforme au plafond de 63,2 GW.

L'article 187 était l'une des dispositions de la loi déferée qui avait opposé les deux assemblées du Parlement. L'Assemblée nationale avait ainsi d'abord fixé le plafond à 63,2 GW, puis le Sénat l'a relevé à 64,85 GW. Cette question a été évoquée au cours des travaux préparatoires comme l'un des motifs de l'échec de la CMP. Chacune des deux assemblées du Parlement a maintenu sa position au cours des lectures successives, les débats à l'Assemblée nationale montrant que c'est par cohérence avec l'objectif de réduction à 50 % de la part du nucléaire,

---

<sup>11</sup> Décret n° 2007-534 du 10 avril 2007 autorisant la création de l'installation nucléaire de base dénommée Flamanville 3, comportant un réacteur nucléaire de type EPR, sur le site de Flamanville (Manche).



tel que fixé à l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, qu'était privilégié un plafond de production d'électricité d'origine nucléaire à 63,2 GW et non à 64,85 GW. La position de l'Assemblée nationale a finalement prévalu.

Les travaux préparatoires au texte déferé montrent également que la question de l'impact sur la société EDF avait été identifiée<sup>12</sup>.

Les dispositions de l'article 187 étaient contestées par les députés requérants sur les fondements du droit de propriété, du principe d'égalité et du droit communautaire.

Les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité et du droit communautaire pouvaient être écartés sans difficulté par le Conseil constitutionnel.

S'agissant du premier, il a relevé « *que les dispositions de l'article L. 311-5-6 exigent un dépôt de la demande d'autorisation d'exploiter une installation nucléaire de base au moins dix-huit mois avant la mise en service de cette installation et au plus tard dix-huit mois avant l'expiration du délai de mise en service fixé par l'autorisation de création de l'installation ; qu'ainsi qu'il résulte des travaux préparatoires, le législateur a entendu donner un temps suffisant à l'autorité administrative pour instruire des demandes d'une complexité particulière ; qu'en prévoyant un tel délai avant la mise en service pour les demandes d'autorisation d'exploiter une installation nucléaire, qui diffère de celui prévu pour les demandes d'autorisation d'exploiter d'autres installations de production d'électricité, le législateur a traité différemment des situations différentes ; que cette différence de traitement est en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ; que les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi* » (cons. 61).

Sur le second, il a fait application de sa jurisprudence constante en jugeant que « *les dispositions contestées n'ont pas pour objet de transposer une directive européenne ; que par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 88-1 de la Constitution est inopérant* » (cons. 62).

En ce qui concerne le droit de propriété, il ne faisait pas de doute que les autorisations dont EDF est titulaire ne bénéficient pas de la protection constitutionnelle accordée au droit de propriété. Faisant application de sa jurisprudence<sup>13</sup>, le Conseil constitutionnel a jugé « *que les autorisations*

---

<sup>12</sup> Voir en particulier le rapport n°263 du Sénat du 28 janvier 2015, tome I, p. 390.

<sup>13</sup> Décisions n°s 2011-141 QPC du 24 juin 2011, *Société Electricité de France (Police de l'eau : retrait ou modification d'une autorisation)* ; 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, *Société Schuepbach Energy LLC*

*d'exploiter des installations de production d'électricité accordées par l'autorité administrative ne sauraient être assimilées à des biens objets pour leurs titulaires d'un droit de propriété ; que, par suite, les dispositions contestées n'entraînent ni une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ni une atteinte à ce droit en méconnaissance de l'article 2 de cette déclaration » (cons. 56).*

En revanche, la loi déferée soulevait la question de l'atteinte portée à la garantie des droits des titulaires d'autorisations relatives à des installations nucléaires de base.

Le Conseil constitutionnel avait déjà été saisi d'une hypothèse d'interruption par le législateur, avant leur terme fixé, d'autorisations administratives. À propos des autorisations de diffusion en mode analogique attribuées aux services nationaux de télévision, il avait ainsi jugé dans une décision n° 2007-550 DC « *que la loi déferée met fin, de façon anticipée et progressive, à compter du 30 mars 2008, à la diffusion des services nationaux de télévision par voie hertzienne terrestre en mode analogique ; qu'elle aura pour effet de réduire la durée des autorisations de diffusion qui avaient été accordées aux éditeurs de ces services jusqu'en décembre 2010, février 2012 et avril 2012 selon les cas ; qu'elle porte ainsi atteinte à des situations légalement acquises* »<sup>14</sup>.

Au cas particulier, les dispositions contestées de l'article 187 n'emportaient pas un raccourcissement pur et simple des autorisations délivrées pour exploiter des installations nucléaires de base.

La situation était également différente de celle qu'avait connue le Conseil constitutionnel s'agissant de l'interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures dans sa décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013 précitée. Dans ce cas, les permis de recherche d'hydrocarbures ne prévoyaient pas la faculté d'utiliser la technique qui devenait interdite sur le fondement de la réglementation nouvelle.

En revanche, de la combinaison de la solution retenue dans la décision n° 2007-550 DC avec la jurisprudence issue de la décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, selon laquelle le législateur « *ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles*

---

*(Interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures – Abrogation des permis de recherches).*

<sup>14</sup> Décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007, *Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur*, cons. 10.

*situations* »<sup>15</sup>, il résulte que le législateur a, par la loi déferée, porté atteinte non pas aux autorisations légalement détenues par EDF – qui, en l'état actuel de leur exploitation, ne conduisent pas l'entreprise à dépasser le plafond de 63,2 GW – mais aux effets qui pouvaient légitimement être attendus de ces autorisations, à savoir la possibilité d'exploiter les réacteurs autorisés par les décisions administratives pour un total de puissance, après mise en route de l'EPR, de 64,85 GW.

Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé « *que l'article L. 593-7 du code de l'environnement subordonne la création d'une installation nucléaire de base à la délivrance d'une autorisation de création ; qu'en application de l'article L. 593-11 du même code, la mise en service de cette installation est autorisée par l'Autorité de sûreté nucléaire ; qu'en vertu de l'article L. 593-13 du même code, à défaut d'une mise en service dans le délai fixé par l'autorisation de création, il peut être mis fin à l'autorisation de l'installation après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire ; que les dispositions de l'article L. 311-5-5 du code de l'énergie plafonnent à 63,2 gigawatts la capacité totale autorisée pour la délivrance des autorisations d'exploiter des installations nucléaires de base ; que le total des capacités de production d'électricité d'origine nucléaire aujourd'hui utilisées s'élève à ce montant ; que, toutefois, la somme des capacités de production utilisées et des capacités relatives à des installations ayant déjà fait l'objet d'une autorisation de création sans être encore mises en service excède ce plafond de 1,65 gigawatts ; qu'il en résulte une atteinte aux effets qui peuvent légitimement être attendus de situations légalement acquises* » (cons. 57).

Le Conseil constitutionnel s'est ensuite prononcé sur l'intérêt général et la proportionnalité de la mesure en énonçant « *qu'il résulte de la combinaison des articles L. 311-5-5 et L. 311-5-6 que le respect du plafond de la capacité totale autorisée de production d'électricité d'origine nucléaire est apprécié à la date de mise en service de l'installation et non à la date du dépôt de la demande d'autorisation d'exploiter ; que, par suite, l'article L. 311-5-5 n'impose pas l'abrogation immédiate d'une autorisation d'exploiter ; qu'il laisse également le titulaire des autorisations d'exploiter libre de choisir, en fonction des perspectives d'évolution du parc des installations nucléaires, les autorisations d'exploiter dont il pourra demander l'abrogation afin de respecter les nouvelles exigences fixées par la loi ; qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi déferée qu'en plafonnant la somme des puissances autorisées par des autorisations d'exploiter une installation nucléaire de base, le législateur a entendu promouvoir la diversification des sources d'énergie et la réduction de*

---

<sup>15</sup> Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 14.

*la part de l'électricité d'origine nucléaire ; qu'il a ainsi poursuivi des objectifs d'intérêt général ; que l'atteinte portée aux effets qui peuvent légitimement être attendus de situations légalement acquises est justifiée par des motifs d'intérêt général suffisants et proportionnée aux buts poursuivis » (cons. 58).*

Le Conseil constitutionnel a relevé ensuite « *que les dispositions contestées ne font pas obstacle à ce que les titulaires d'autorisations de création d'installations nucléaires de base déjà délivrées au jour de l'entrée en vigueur de la loi déferée, privés de la possibilité de demander une autorisation d'exploiter une installation pour laquelle ils disposent d'une telle autorisation de création ou contraints de demander l'abrogation d'une autorisation d'exploiter afin de respecter le plafonnement institué par l'article L. 311-5-5, puissent prétendre à une indemnisation du préjudice subi » (cons. 59).*

Ce faisant, le Conseil constitutionnel juge que le législateur n'a pas entendu exclure toute forme d'indemnisation et que, si les titulaires d'autorisations s'y croient fondés, ils peuvent demander réparation sur le fondement du principe constitutionnel d'égalité de tous devant les charges publiques. Il reprend sur ce point une jurisprudence classique<sup>16</sup>.

Il reviendra ainsi au juge administratif de statuer sur une éventuelle mise en cause de la responsabilité sans faute de l'État, cette hypothèse se présentant régulièrement dans la jurisprudence, par exemple lors de la fermeture ou de la suppression d'installations classées ordonnées en application du code de l'environnement<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Cf. en particulier les décisions n<sup>os</sup> 89-254 DC du 4 juillet 1989, *Loi modifiant la loi n<sup>o</sup> 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations*, cons. 24 ; 90-283 DC du 8 janvier 1991, *Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*, cons. 41 ; 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 79 et 96.

<sup>17</sup> Cf. par exemple CE, 6/1 SSR, 2 novembre 2005, *Société coopérative agricole Ax'ion*, n<sup>o</sup> 266.564, *Rec.* p. 468 ; CE, 6/1 SSR, 27 juillet 2009, *Ministre c/ Société coopérative agricole Ax'ion*, n<sup>o</sup> 300/040, cité in *Rec.* p. 847 et p. 936 ; CE, 6/1 SSR, 9 mai 2012, *Société Godet frères et Société charentaise d'entrepôts*, n<sup>o</sup> 335613, *Rec.* p. 216.