

**La Corte Costituzionale francese sulla produzione di energie rinnovabili:  
tra disposizioni prive di portata normativa e *cavaliers législatifs*.  
Legge relativa all'accelerazione della produzione di energie rinnovabili  
(Conseil Constitutionnel, sent. n. 2023-848 DC, del 9.3.2023)**

Una decisione di scottante attualità e densa di spunti di riflessione. Il *Conseil Constitutionnel*, a conclusione di un giudizio *a priori* di costituzionalità (DC), afferma la conformità a Costituzione di otto disposizioni della *Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*, ma le ritiene prive di portata normativa; ulteriori undici disposizioni configurano *cavaliers législatifs*. Secondo una comune enunciazione, nel contesto del sistema giuridico francese, si definisce *cavalier législatif* un articolo di legge che introduce disposizioni che nulla hanno a che vedere con l'oggetto del disegno di legge in discussione. Si tratta di una «prassi politica» che risponde al tentativo di introdurre disposizioni legislative senza sollevare l'attenzione di eventuali opposizioni. Disposizioni che, dunque, cerano tensione con il contenuto dell'art. 45, comma 1, della Costituzione, per il quale gli emendamenti parlamentari o governativi devono pur sempre avere un legame, almeno indiretto, con il testo di legge in discussione. Il Consiglio costituzionale è chiamato a pronunciarsi su richiesta di oltre sessanta deputati, firmatari di due ricorsi sottoposti alla Corte. E', in particolare, censurato l'articolo 19 della legge, dal quale deriverebbe il rischio che progetti di impianti di produzione di energia rinnovabile o di stoccaggio di energia, pur rispondendo a ragioni di interesse pubblico, tuttavia possono essere approvati in deroga ai divieti di nuocere a specie protette. Secondo i ricorrenti, non sarebbe da ammettere presunzioni *iuris et de iure* circa la congruità dei progetti per il semplice fatto che, in quanto inerenti a beni energetici, corrispondano a interessi pubblici rilevanti. Una simile «presunzione» violerebbe costituzionali prerogative di difesa sia individuale che ambientale, in violazione della *Carta dell'Ambiente*, con particolare riferimento agli artt. 1, 2, 5 e 6, in quanto non terrebbero in alcuna considerazione concreta eventuali effetti nocivi per la salute, intesa pure quale diritto a vivere in un ambiente salubre, delle popolazioni locali e di specie protette e relativi *habitat*. Secondo il Consiglio costituzionale i lavori preparatori della legge sulle energie rinnovabili evidenziano che le relative disposizioni mirano a promuovere la produzione di energie rinnovabili e lo sviluppo delle capacità di stoccaggio dell'energia, senza pregiudicare il valore costituzionale della tutela dell'ambiente. Ciò, anche in considerazione del fatto che, in sede di attuazione dei progetti e di installazione di eventuali strutture, comunque, in sede di rilascio delle relative autorizzazioni, dovranno essere rispettate tutte le condizioni poste a tutela di simili beni fondamentali, quali sono salute ed ambiente, dall'articolo L. 411-1 del *Codice dell'ambiente*. Al riguardo, l'autorità amministrativa competente assicura, sotto il controllo giurisdizionale, che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, in un'equa comparazione tra interessi, e che eventuali deroghe non pregiudichino il mantenimento, in uno stato di conservazione favorevole, delle specie protette

nel loro *habitat* naturale. Inoltre, il Consiglio costituzionale rileva che il legislatore, pur avendo demandato ad un decreto del Consiglio di Stato il compito di definire le condizioni che devono soddisfare i progetti di produzione di energia rinnovabile o di impianti di stoccaggio dell'energia, ha, tuttavia, stabilito che dette condizioni siano fissate tenendo conto delle tipo di fonte di energia rinnovabile, la potenza totale prevista dell'impianto progettato e il contributo complessivo previsto da impianti di potenza, affinché il tutto avvenga nel rispetto dei sovraordinati valori costituzionali che innervano pure il *Codice dell'energia*. Di conseguenza, le disposizioni censurate non violano, secondo il *Conseil*, l'art. 1 della *Carta dell'ambiente*, né non sono viziate da incompetenza. Ulteriori previsioni normative, oggetto di censura, si limitano, invece, ad imporre semplici adempimenti formali, onde assicurare che i destinatari di autorizzazioni ambientali siano tempestivamente informati circa eventuali opposizioni proposte contro le autorizzazioni loro concesse. Anche in tal caso, non si registrano, pertanto, violazioni della Costituzione. Il *Conseil* censura, invece, ulteriori disposizioni aventi carattere di *cavaliers législatifs*, nel significato dianzi precisato, per contrasto con l'articolo 45 della Costituzione, tuttavia senza poterne dichiarare l'incostituzionalità, in quanto disposizioni prive di un areale ed effettiva portata normativa, non in grado di pregiudicare, dunque, altre disposizioni costituzionali.

\*\*\*

Décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023

(Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, sous le n° 2023-848 DC, le 9 février 2023, par Mme Marine LE PEN, M. Franck ALLISIO, Mme Bénédicte AUZANOT, MM. Philippe BALLARD, Christophe BARTHÈS, Romain BAUBRY, José BEAURAIN, Christophe BENTZ, Pierrick BERTELOOT, Bruno BILDE, Emmanuel BLAIRY, Frédéric BOCCALETTI, Jorys BOVET, Jérôme BUISSON, Frédéric CABROLIER, Victor CATTEAU, Sébastien CHENU, Roger CHUDEAU, Mmes Caroline COLOMBIER, Annick COUSIN, Nathalie DA CONCEICAO CARVALHO, MM. Grégoire de FOURNAS, Hervé de LÉPINAU, Jocelyn DESSIGNY, Mmes Edwige DIAZ, Sandrine DOGOR-SUCH, M. Nicolas DRAGON, Mme Christine ENGRAND, MM. Frédéric FALCON, Thibaut FRANÇOIS, Thierry FRAPPÉ, Mme Stéphanie GALZY, MM. Frank GILETTI, Yoann GILLET, Christian GIRARD, José GONZALEZ, Mmes Florence GOULET, Géraldine GRANGIER, MM. Daniel GRENON, Michel GUINIOT, Jordan GUITTON, Mme Marine HAMELET, MM. Joris HÉBRARD, Laurent JACOBELLI, Alexis JOLLY, Mmes Hélène LAPORTE, Laure LAVALETTE, Julie LECHANTEUX, Gisèle LELOUIS, Katiana LEVAVASSEUR, Christine LOIR, M. Aurélien LOPEZ-LIGUORI, Mme Marie-France LORHO, MM. Philippe LOTTIAUX, Alexandre LOUBET, Matthieu MARCHIO, Mme Michèle MARTINEZ, M. Bryan MASSON, Mme Alexandra MASSON, MM. Kévin MAUVIEUX, Nicolas MEIZONNET, Mmes Joëlle MÉLIN, Yaël MENACHE, MM. Thomas MÉNAGÉ, Pierre MEURIN, Mmes Mathilde PARIS, Caroline PARMENTIER, M. Kévin PFEFFER, Mmes Lisette POLLET, Angélique RANC, M. Julien RANCOULE, Mmes Laurence ROBERT-DEHAULT, Béatrice ROULLAUD, Anaïs SABATINI, MM. Alexandre SABATOU, Emeric

SALMON, Philippe SCHRECK, Emmanuel TACHÉ de la PAGERIE, Jean-Philippe TANGUY, Michaël TAVERNE, Lionel TIVOLI et Antoine VILLEDIEU, députés.

Il a également été saisi, le même jour, par M. Olivier MARLEIX, Mme Emmanuelle ANTHOINE, M. Thibault BAZIN, Mmes Valérie BAZIN-MALGRAS, Anne-Laure BLIN, Emilie BONNIVARD, MM. Jean-Yves BONY, Ian BOUCARD, Jean-Luc BOURGEAUX, Xavier BRETON, Hubert BRIGAND, Fabrice BRUN, Dino CINIÉRI, Éric CIOTTI, Pierre CORDIER, Mmes Josiane CORNELOUP, Marie-Christine DALLOZ, MM. Vincent DESCOEUR, Fabien DI FILIPPO, Julien DIVE, Francis DUBOIS, Mme Virginie DUBY-MULLER, MM. Pierre-Henri DUMONT, Nicolas FORISSIER, Jean-Jacques GAULTIER, Mme Annie GENEVARD, M. Philippe GOSELIN, Mme Justine GRUET, MM. Victor HABERT-DASSAULT, Michel HERBILLON, Patrick HETZEL, Mme Christelle d'INTORNI, MM. Philippe JUVIN, Mansour KAMARDINE, Marc LE FUR, Mme Véronique LOUWAGIE, M. Emmanuel MAQUET, Mmes Alexandra MARTIN, Frédérique MEUNIER, MM. Maxime MINOT, Yannick NEUDER, Jérôme NURY, Éric PAUGET, Mmes Isabelle PÉRIGAUT, Christelle PETEX-LEVET, MM. Alexandre PORTIER, Aurélien PRADIÉ, Nicolas RAY, Vincent ROLLAND, Raphaël SCHELLENBERGER, Vincent SEITLINGER, Mmes Nathalie SERRE, Michèle TABAROT, MM. Jean-Pierre TAITE, Jean-Louis THIÉRIOT, Pierre VATIN, Antoine VERMOREL-MARQUES, Jean-Pierre VIGIER, Alexandre VINCENDET, Stéphane VIRY, Mmes Isabelle VALENTIN et Véronique BESSE, députés.

Au vu des textes suivants:

- la Constitution;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel;
- la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances;
- la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution;
- le code de l'énergie;
- le code de l'environnement;
- le code général des collectivités territoriales;
- le règlement du 11 mars 2022 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 22 février 2023;

Et après avoir entendu le rapporteur;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT:

1. Les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Les députés auteurs de la première saisine critiquent la procédure d'adoption de la loi.
  2. Les députés requérants contestent en outre la conformité à la Constitution des articles 19 et 24 de la loi et de certaines dispositions de ses articles 17 et 23. Les députés auteurs de la seconde saisine contestent également la conformité à la Constitution de ses articles 40, 41, 43 et de certaines dispositions de son article 56. Les députés auteurs de la première saisine font enfin valoir que cette loi, dans son ensemble, méconnaîtrait les exigences découlant des articles 1er et 5 de la Charte de l'environnement ainsi que de son préambule.
- Sur la procédure d'adoption de la loi:

En ce qui concerne l'étude d'impact jointe au projet de loi:

3. Les députés auteurs de la première saisine critiquent l'insuffisance de l'étude d'impact jointe au projet de loi, au motif que l'évaluation des conséquences économiques, sociales et environnementales des mesures envisagées aurait été lacunaire. Cette étude aurait ainsi méconnu les prescriptions de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 mentionnée ci-dessus.

4. Aux termes des troisième et quatrième alinéas de l'article 39 de la Constitution: «La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. - Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours». Aux termes du premier alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009: «Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent». Selon le premier alinéa de l'article 9 de la même loi organique, la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles relatives aux études d'impact sont méconnues.

5. Le projet de loi a été déposé le 26 septembre 2022 sur le bureau du Sénat. La Conférence des présidents n'a été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne l'absence de consultation du Conseil économique, social et environnemental:

6. Les députés auteurs de la première saisine soutiennent que la loi déférée constituerait une loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental et que, dès lors, son adoption par le Parlement aurait dû être précédée de la consultation du Conseil économique, social et environnemental.

7. Aux termes du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution, «Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État». En vertu de l'article 70 de la Constitution, «Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental» est soumis pour avis au Conseil économique, social et environnemental.

8. Les dispositions du projet de loi initial, revêtues d'une portée normative, ne déterminaient pas les objectifs de l'action de l'État. Ce projet de loi n'ayant pas le caractère d'un projet de loi de programmation, le Gouvernement n'était pas tenu de le soumettre pour avis au Conseil économique, social et environnemental.

9. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 70 de la Constitution doit donc être écarté.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la loi déférée a été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 17:

11. L'article 17 complète l'article L. 311-10-1 du code de l'énergie afin de prévoir notamment la possibilité d'une modulation du tarif de rachat d'électricité pour certains projets de production

d'énergies renouvelables retenus dans le cadre de la procédure de mise en concurrence à laquelle l'État peut recourir pour ajuster les capacités de production d'électricité.

12. Les députés auteurs de la première saisine reprochent à ces dispositions de permettre une modulation tarifaire en fonction de critères privilégiant les énergies solaires et éoliennes et d'instituer ainsi une différence de traitement injustifiée entre les opérateurs produisant des énergies renouvelables. Ils soutiennent également, rejoints par les députés auteurs de la seconde saisine, que ces dispositions institueraient une différence de traitement injustifiée entre les opérateurs qui produisent de l'énergie à partir de sources renouvelables et les autres.

13. Selon 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». 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.

14. En application de l'article L. 311-10 du code de l'énergie, lorsque les capacités de production d'électricité ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie, notamment ceux concernant les techniques de production et la localisation géographique des installations, l'autorité administrative peut recourir à une procédure de mise en concurrence. L'article L. 311-10-1 du même code prévoit que les conditions d'exécution du contrat conclu avec le candidat retenu peuvent prendre en compte certaines considérations en matière sociale, économique et environnementale.

15. Les dispositions contestées précisent que, pour les projets lauréats situés dans une zone d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables, les conditions d'exécution du contrat peuvent prévoir une modulation annuelle du tarif de rachat de l'électricité produite, afin de compenser tout ou partie des pertes de «productible» dues à des conditions d'implantation moins favorables que la moyenne dans la zone du projet.

16. En premier lieu, ces dispositions, qui se bornent à permettre à l'autorité administrative de compenser des pertes dues à des conditions d'implantation moins favorables au sein d'une même zone, n'instituent par elles-mêmes aucune différence de traitement entre producteurs d'énergies renouvelables.

17. En second lieu, les producteurs d'énergies renouvelables sont, au regard de l'objet de la loi qui est d'encourager une répartition territoriale équilibrée des projets de production d'énergies renouvelables, dans une situation différente des autres producteurs d'énergie.

18. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi ne peut qu'être écarté.

19. Par conséquent, la deuxième phrase du dernier alinéa de l'article L. 311-10-1 du code de l'énergie, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 19:

20. L'article 19 insère au sein du code de l'énergie un nouvel article L. 211-2-1 prévoyant que les projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie qui satisfont à certaines conditions sont réputés répondre à une raison impérieuse d'intérêt public majeur de nature à justifier la délivrance d'une dérogation aux interdictions de porter atteinte à des espèces

protégées ainsi qu'à leurs habitats. Il insère également, par coordination avec les dispositions ainsi introduites, un nouvel article L. 411-2-1 au sein du code de l'environnement.

21. Les députés requérants soutiennent que ces dispositions instaурeraient une présomption irréfragable que certains projets répondent à une raison impérative d'intérêt public majeur, ce qui favoriserait systématiquement leur implantation. Il en résulterait une méconnaissance du droit à un procès équitable. Il en résulterait également, pour les députés auteurs de la première saisine, une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif et, pour les députés auteurs de la seconde saisine, une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et des exigences découlant des articles 1er, 2, 5 et 6 de la Charte de l'environnement, compte tenu des effets nocifs que ces installations pourraient avoir sur la santé des riverains et sur les espèces protégées et leurs habitats.

22. Les députés auteurs de la seconde saisine reprochent par ailleurs au législateur d'avoir méconnu l'étendue de sa compétence en renvoyant au pouvoir réglementaire, d'une façon au demeurant imprécise, la détermination des conditions auxquelles devront satisfaire les projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie.

23. En premier lieu, l'article 1er de la Charte de l'environnement dispose que «Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé». Les limitations apportées par le législateur à l'exercice de ce droit doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

24. L'article L. 411-1 du code de l'environnement interdit toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi que la destruction, l'altération ou la dégradation d'habitats naturels ou des habitats de ces espèces, lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient leur conservation. En application du c du 4° du paragraphe I de l'article L. 411-2 du même code, des dérogations à ces interdictions peuvent être délivrées, sous certaines conditions, dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impérieuses d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique.

25. Les dispositions contestées de l'article L. 411-2-1 prévoient que, pour la délivrance de ces dérogations, sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur les projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie dans le système électrique satisfaisant aux conditions prévues à l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie.

26. D'une part, il résulte des travaux préparatoires que ces dispositions visent à favoriser la production d'énergies renouvelables et le développement des capacités de stockage d'énergie. Ce faisant, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement.

27. D'autre part, la présomption instituée par les dispositions contestées ne dispense pas les projets d'installations auxquels elle s'appliquera du respect des autres conditions prévues pour la délivrance d'une dérogation aux interdictions prévues par l'article L. 411-1 du code de l'environnement. À cet égard, l'autorité administrative compétente s'assure, sous le contrôle du juge, qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

28. En second lieu, en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux «de la préservation de l'environnement».

29. Si le législateur a renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de définir les conditions auxquelles devront satisfaire les projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie, il a prévu qu'elles doivent être fixées en tenant compte du type de source d'énergie renouvelable, de la puissance prévisionnelle totale de l'installation projetée et de la contribution globale attendue des installations de puissance similaire à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 141-2 du code de l'énergie au titre de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

30. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne méconnaissent pas l'article 1er de la Charte de l'environnement et qu'elles ne sont pas entachées d'incompétence négative.

31. Par conséquent, l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie et l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement, qui ne méconnaissent pas non plus les articles 2, 5 et 6 de la Charte de l'environnement, ni le droit à un procès équitable, ni le droit à un recours juridictionnel effectif, ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 23:

32. L'article 23 modifie notamment l'article L. 181-17 du code de l'environnement afin de prévoir que l'auteur d'un recours contre une autorisation environnementale est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur et au bénéficiaire de la décision.

33. Les députés auteurs de la première saisine reprochent à ces dispositions de dissuader les requérants d'agir. Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent que ces dispositions seraient entachées d'incompétence négative au motif qu'elles renvoient la détermination de leurs conditions d'application à un décret en Conseil d'État.

34. En premier lieu, selon l'article 16 de la Déclaration de 1789: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution». Il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

35. Les dispositions contestées se bornent à exiger du requérant l'accomplissement d'une simple formalité visant à assurer, suivant un objectif de sécurité juridique, que les bénéficiaires d'autorisations environnementales sont informés rapidement des contestations dirigées contre les autorisations qui leur sont accordées. Dès lors, elles ne méconnaissent pas le droit à un recours juridictionnel effectif.

36. En second lieu, il résulte des articles 34 et 37 de la Constitution que les dispositions de la procédure à suivre devant les juridictions administratives relèvent de la compétence réglementaire dès lors qu'elles ne mettent pas en cause les règles ou les principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi.

37. Ainsi, le législateur a pu, sans méconnaître l'étendue de sa compétence, renvoyer au pouvoir réglementaire la détermination des conditions d'application de la règle de recevabilité des recours formés devant les juridictions administratives qu'il a instaurée.

38. Il résulte de ce qui précède que le second alinéa de l'article L. 181-17 du code de l'environnement, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 24:

39. L'article 24 insère un nouvel article L. 311-10-4 dans le code de l'énergie instituant un fonds d'assurance facultatif auquel peuvent adhérer certains exploitants d'installations de production d'énergies renouvelables. Il complète par ailleurs l'article L. 121-7 du même code afin d'inclure les montants liés à la dotation initiale de ce fonds dans les charges imputables aux missions de service public en matière de production d'électricité qui sont compensées par l'État.

40. Les députés auteurs de la première saisine estiment que ces dispositions, qui constituent une charge pour le budget de l'État, ne pouvaient figurer que dans une loi de finances et ont donc été adoptées au terme d'une procédure méconnaissant les exigences organiques relatives à ces lois. Rejoints par les députés auteurs de la seconde saisine, ils soutiennent également qu'elles méconnaîtraient le principe d'égalité, au motif que ce fonds ne bénéficie qu'aux seuls producteurs d'énergies renouvelables.

41. En premier lieu, il résulte du b du 7° du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 mentionnée ci-dessus que les dispositions affectant les dépenses budgétaires de l'année ou de l'année et d'une ou plusieurs années ultérieures ne sont pas au nombre de celles qui sont réservées à la compétence exclusive des lois de finances. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de ces exigences organiques doit être écarté.

42. En second lieu, les dispositions contestées ont pour objet de prévoir au bénéfice des exploitants d'installations de production d'énergies renouvelables une garantie financière les incitant à entreprendre les travaux de construction sans attendre qu'il soit définitivement statué sur les recours, afin d'accélérer l'implantation de ces installations. La différence de traitement instituée par ces dispositions, qui est fondée sur la différence de situation entre ces exploitants et les producteurs utilisant des sources d'énergie qui ne sont pas renouvelables, est en rapport avec l'objet de la loi. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté.

43. Par conséquent, les articles L. 121-7 et L. 311-10-4 du code de l'énergie, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur les articles 40, 41 et 43:

44. Les articles 40, 41 et 43 sont relatifs à l'obligation d'équiper certains bâtiments ou parcs de stationnement de procédés de production d'énergie renouvelable.

45. Si les députés auteurs de la seconde saisine considèrent que ces dispositions seraient entachées d'une «erreur manifeste d'appréciation», ils ne formulent aucun grief particulier à leur encontre.

– Sur certaines dispositions de l'article 56:

46. L'article 56 insère notamment un paragraphe II au sein de l'article L. 219-5-1 du code de l'environnement afin de prévoir qu'un document établit, pour chaque façade maritime, une cartographie des zones maritimes et terrestres prioritaires pour l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables en mer à partir du vent.

47. Les députés auteurs de la seconde saisine soutiennent que ces dispositions méconnaîtraient le principe de précaution au motif que l'incidence des éoliennes sur la biodiversité marine serait peu documentée.

48. Aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement: «Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation



des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage».

49. Les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de déterminer les règles d'implantation des éoliennes ou d'en autoriser l'implantation. Le grief tiré de la méconnaissance du principe de précaution ne peut donc qu'être écarté.

50. Il résulte de ce qui précède que le premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 219-5-1 du code de l'environnement, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur les griefs dirigés contre l'ensemble de la loi:

51. Les députés auteurs de la première saisine reprochent à la loi déferée de généraliser le recours à l'éolien maritime et terrestre sans prendre en considération le risque qui en découlerait pour la santé des riverains, l'avifaune et la biodiversité marine. Il en résulterait une méconnaissance des exigences découlant des articles 1er et 5 de la Charte de l'environnement et de son préambule.

52. Toutefois, le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu ces exigences constitutionnelles ne peut être utilement présenté devant le Conseil constitutionnel, selon la procédure prévue par l'article 61 de la Constitution, qu'à l'encontre de dispositions déterminées et à la condition de contester le dispositif qu'elles instaurent.

53. En l'espèce, les députés auteurs de la première saisine développent une critique générale des choix opérés par le législateur et ne contestent aucune disposition précise de la loi déferée. Leurs griefs ne peuvent dès lors qu'être écartés.

– Sur la portée normative d'autres dispositions:

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

55. L'article 65 se borne à prévoir que, pour faciliter l'atteinte des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie, l'État, en cohérence avec les collectivités territoriales et leurs groupements, favorise par son action, dans certains ports, les opérations d'aménagement des infrastructures portuaires, industrielles et logistiques nécessaires au développement des projets de production d'énergies renouvelables en mer.

56. Dépourvu de portée normative, cet article est contraire à la Constitution.

– Sur la place d'autres dispositions dans la loi déferée:

57. Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution: «Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis». Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

58. La loi déferée a pour origine le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, déposé le 26 septembre 2022 sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie. Ce texte comportait vingt articles, répartis en cinq titres.

59. Le titre Ier comportait des mesures temporaires destinées à accélérer les projets d'énergies renouvelables et les projets industriels nécessaires à la transition énergétique, en modifiant les régimes procéduraux relatifs à l'autorisation environnementale, à la participation du public par voie électronique, à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux et à la reconnaissance de raisons impératives d'intérêt public majeur, en permettant la régularisation contentieuse de certaines illégalités et en habilitant le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance pour simplifier les procédures de raccordement. Le titre II visait à accélérer le déploiement des installations photovoltaïques en modifiant leurs règles d'implantation aux abords de certains axes routiers, à proximité du littoral, dans les communes de montagne et sur les parcs de stationnement, et en modifiant les procédures de mise en concurrence sur le domaine public de l'État. Le titre III, relatif au développement de l'éolien en mer, comprenait des dispositions permettant la mutualisation de certains débats publics, précisant le régime juridique applicable aux parcs d'éoliennes, aux éoliennes flottantes et aux navires, installations et personnels concourant à leur construction et à leur exploitation, et modifiant les règles d'installation des ouvrages de réseau de transport d'électricité dans les zones littorales. Le titre IV, comportant des mesures relatives au financement des énergies renouvelables, modifiait certaines règles relatives aux contrats d'achat d'électricité, aux contrats d'expérimentation bas-carbone, aux charges imputables aux missions de service public et aux remises tarifaires consenties pour favoriser l'acceptabilité locale des installations. Le titre V procédait à la ratification de deux ordonnances.

60. L'article 46 prévoit la remise au Parlement d'un rapport relatif à la réglementation thermique de certains bâtiments. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles de l'article 18 du projet de loi initial relatif aux conditions de partage de la valeur des énergies renouvelables dans les communes sur lesquelles sont implantées des installations produisant de telles énergies.

61. L'article 48 supprime l'interdiction pour les producteurs participant à des opérations d'autoconsommation collective d'en faire leur activité professionnelle ou commerciale principale. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles de l'article 11 du projet de loi initial qui portait sur l'équipement en procédés de production d'énergies renouvelables des parcs de stationnement.

62. L'article 49 prévoit l'obligation pour les organismes d'habitations à loyer modéré d'affecter prioritairement les surplus des opérations d'autoconsommation à la réduction de certaines charges des parties communes. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles précitées des articles 11 et 18 du projet de loi initial.

63. L'article 55 prévoit une expérimentation en vue de remplacer l'utilisation de gaz naturel dans la production d'azote dans les exploitations agricoles. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles de l'article 19 du projet de loi initial relatif aux contrats d'expérimentation au gaz bas-carbone.

64. L'article 79 prévoit que, dans le cadre de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets, la valorisation par des installations de production simultanée de chaleur et d'électricité à partir de combustibles solides de récupération peut être pratiquée et soutenue. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles précitées de l'article 19 du projet de loi initial.

65. L'article 94 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport formulant des propositions relatives à la répartition de la compétence «énergie» entre les collectivités territoriales. Introduites en première lecture, ces dispositions n'ont pas de lien, même indirect, avec celles précitées de l'article 18 du projet de loi initial.

66. L'article 97 complète le contenu du rapport mentionné à l'article L. 2311-1-1 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir qu'il doit exposer les actions menées en faveur de la transition énergétique. Introduites en première lecture, ces dispositions n'ont pas de lien, même indirect, avec celles de l'article 18 précité.

67. L'article 111 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'évolution des recettes issues de la fraction perçue en outre-mer sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons, et de l'octroi de mer pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Introduites en première lecture, ces dispositions n'ont pas de lien, même indirect, avec celles des articles du titre II du projet de loi initial.

68. L'article 113 prévoit que l'établissement public Voies navigables de France est tenu de remettre un rapport sur les conditions de développement de la production d'énergie renouvelable et de publier une stratégie pluriannuelle de développement de ces énergies. Introduites en première lecture, ces dispositions n'ont pas de lien, même indirect, avec celles des articles 7 et 8 du projet de loi initial qui portaient respectivement sur l'installation d'ouvrages de production d'énergie solaire aux abords de certains axes routiers et sur la procédure de mise en concurrence sur le domaine public de l'État en vue d'accélérer la production d'énergies renouvelables.

69. L'article 115 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'évaluation du potentiel d'utilisation des biocarburants et des bioliquides dans les départements et les régions d'outre-mer afin d'accélérer la transition énergétique dans ces territoires. Introduites en première lecture, ces dispositions n'ont pas de lien, même indirect, avec celles précitées de l'article 19.

70. Ces dispositions ne présentent pas non plus de lien, même indirect, avec aucune autre des dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat.

71. Sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

– Sur les autres dispositions:

72. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

**LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE:**

Article 1er. – Les articles 46, 48, 49, 55, 65, 79, 94, 97, 111, 113 et 115 de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables sont contraires à la Constitution.

Article 2. – Sont conformes à la Constitution:

– la deuxième phrase du dernier alinéa de l'article L. 311-10-1 du code de l'énergie, dans sa rédaction résultant de l'article 17 de la loi déferée;

– l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie et l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement, dans leur rédaction issue de l'article 19 de la même loi;

- le second alinéa de l'article L. 181-17 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de l'article 23 de la même loi;
- les articles L. 121-7 et L. 311-10-4 du code de l'énergie, dans leur rédaction résultant de l'article 24 de la même loi;
- le premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 219-5-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de l'article 56 de la même loi.

Article 3. – Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 9 mars 2023, où siégeaient: M. Laurent FABIUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 9 mars 2023.