

Décision n° 2011-141 QPC du 24 juin 2011

Société Électricité de France

(Police de l'eau : retrait ou modification d'une autorisation)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 15 avril 2011 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe II de l'article L. 214-4 du code de l'environnement.

Dans sa décision n° 2011-141 QPC du 24 juin 2011, le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition conforme à la Constitution.

I. – Disposition contestée

L'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau a institué un régime général d'autorisation et de déclaration des installations, ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques qui entraînent des effets sur les eaux souterraines ou superficielles.

L'article L. 214-3 du code de l'environnement prévoit que les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique sont soumis à une autorisation préalable de l'État.

Aux termes du paragraphe II de l'article L. 214-4 du code de l'environnement, qui faisait l'objet de la QPC : « *L'autorisation peut être retirée ou modifiée, sans indemnité de la part de l'État exerçant ses pouvoirs de police, dans les cas suivants : 1° Dans l'intérêt de la salubrité publique, et notamment lorsque ce retrait ou cette modification est nécessaire à l'alimentation en eau potable des populations ; 2° Pour prévenir ou faire cesser les inondations ou en cas de menace pour la sécurité publique ; 3° En cas de menace majeure pour le milieu aquatique, et notamment lorsque les milieux aquatiques sont soumis à des conditions hydrauliques critiques non compatibles avec leur préservation ;*

4° Lorsque les ouvrages ou installations sont abandonnés ou ne font plus l'objet d'un entretien régulier. »

Les entreprises hydrauliques soumises à la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, aujourd'hui codifiée dans le code de l'énergie, sont assujetties au régime de l'autorisation au titre de la police de l'eau et des milieux aquatiques, indépendamment de leurs caractéristiques particulières et de leur assujettissement au régime de la concession ou de l'autorisation. Toutefois, si l'installation hydroélectrique relève du régime de la concession (puissance supérieure à 4 500 kW), seules les règles de procédure spéciale applicables à ce régime administratif ont vocation à s'appliquer (article R. 214-3, 1°).

Les actes de concession d'énergie hydraulique et les règlements d'eau valent autorisation au titre des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement, comme le précise l'article 1^{er} du décret n° 94-894 du 13 octobre 1994 relatif à la concession et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique. Le Conseil d'État, par avis du 28 septembre 1995¹, a qualifié les concessions hydroélectriques de délégations de service public. Elles relèvent ainsi de la « loi Sapin » du 29 janvier 1993² et sont, en principe, tant pour leur octroi que pour leur renouvellement, soumises à ses dispositions.

II. – Conformité à la Constitution

La société requérante soutenait que le paragraphe II de l'article L. 214-4 du code de l'environnement méconnaissait, en tant qu'il s'applique à une autorisation délivrée à une entreprise concessionnaire de l'État pour la fourniture d'énergie électrique :

- la liberté contractuelle et le droit au maintien de l'économie des conventions légalement conclues garantis par les articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
- le droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la même Déclaration.

Le Conseil constitutionnel a soulevé d'office le grief tiré d'une atteinte à une situation légalement acquise. En effet, si la loi est applicable aux concessions par ricochet et a été renvoyée, dans cette mesure, par le Conseil d'État, elle est également applicable aux autorisations.

¹ Conseil d'État, avis, assemblée générale, 28 septembre 1995, n° 357262 et n° 357263.

² Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

A. – Sur le droit de propriété

Le Conseil a jugé que le grief fondé sur les articles 2 et 17 de la Déclaration était inopérant. Les autorisations délivrées par l'État, au titre de la police des eaux, sur le fondement de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ne sauraient être assimilées à des biens objets pour leurs titulaires d'un droit de propriété et, comme tels, garantis par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789.

La disposition contestée n'a aucune incidence directe sur le droit de propriété :

– dans le cadre du régime de l'autorisation, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a déjà jugé à propos des autorisations d'exploiter des services de transports publics réguliers de personnes accordées à des fins d'intérêt général par l'autorité administrative à des entreprises de transports³ ;

– comme dans le régime de la concession, dès lors que le concessionnaire n'est pas propriétaire des ouvrages concédés, qui demeurent en principe la propriété de l'État.

B. – Sur la garantie des droits

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

a) Le droit au maintien des situations légalement acquises

Aux termes de 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.* » Ce texte peut être invoqué à l'appui d'une QPC et la « garantie des droits » figure au rang des « *droits et libertés que la Constitution garantit* ».

Confirmant sa jurisprudence constante et claire en matière d'atteinte aux situations légalement acquises⁴, le Conseil a jugé qu'« *il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il*

³ Décision n° 82-150 DC du 30 décembre 1982, *Loi d'orientation des transports intérieurs*, cons. 3.

⁴ Décisions n°s 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finance pour 2006*, cons. 45 ; 2007-550 DC du 27 février 2007, *Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur*, cons. 4.

portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant »⁵.

En l'espèce, la disposition contestée prévoit le retrait ou la modification d'autorisations devenues définitives. Elle aménage au profit de l'autorité administrative un pouvoir de modification de ces autorisations et complète les pouvoirs de police dont celle-ci dispose. Dans certains cas, elle peut avoir des effets rétroactifs. Ainsi, une autorisation de construire un barrage sur un cours d'eau, qui aurait été délivrée avant la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et serait devenue définitive, pourrait être retirée, entraînant par suite la démolition du barrage qui se trouverait alors dépourvu d'autorisation.

b) Le droit au maintien des contrats légalement conclus

Après avoir longtemps dénié toute valeur constitutionnelle à ce droit, le Conseil constitutionnel a progressivement reconnu que le législateur doit justifier d'un motif d'intérêt général suffisant pour porter atteinte aux contrats légalement conclus sous peine de méconnaître les exigences découlant des articles 4 (liberté) et 16 (garantie des droits) de la Déclaration de 1789. Le Conseil a consacré le droit au maintien des contrats légalement conclus dans sa décision du 10 juin 1998⁶ et lui a reconnu valeur constitutionnelle en le rattachant, dans sa décision du 19 décembre 2000⁷, à l'article 4 de la Déclaration de 1789.

La portée du principe est désormais fixée dans une jurisprudence abondante. Il en ressort que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 ainsi que, s'agissant de la participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946⁸.

⁵ Décisions n^{os} 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Mme Viviane L. (Loi dite anti-Perruche)*, cons. 21 à 23 ; 2010-53 QPC du 14 octobre 2010, *Société plombinoise de casino (Prélèvements sur le produit des jeux)*, cons. 4 ; 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *commune de Besançon et autres (Instruction CNI et passeports)* ; 2010-102 QPC du 11 février 2011, *M. Pierre L. (Monopole des courtiers interprètes et conducteurs de navires)*, cons. 4.

⁶ Décision n^o 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 29.

⁷ Décision n^o 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de sécurité sociale pour 2001*, cons. 37.

⁸ Décision n^{os} 2002-465 DC, 13 janvier 2003, *Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi*, cons. 4 ; 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 93 ; 2007-556 DC, 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, cons. 17 ; 2008-568 DC, 7 août 2008, *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*, cons. 18 ; 2009-578 DC, 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 13 ; 2009-592 DC, 19 novembre 2009, *Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout à long de la vie*, cons. 9.

Pour concilier ce principe avec les exigences d'intérêt général, le Conseil opère son contrôle eu égard à l'atteinte portée aux conventions en cours⁹ et en tenant compte, le cas échéant, des circonstances de l'espèce¹⁰. Il en a été ainsi s'agissant de la suppression de clauses de conventions collectives relatives aux heures supplémentaires¹¹ ou à la réduction de la durée du travail¹². Le Conseil veille également à ce que la date prévue pour la résiliation de contrats en cours ne soit pas de nature à porter une atteinte excessive aux exigences de l'article 4 de la Déclaration de 1789¹³.

Cette jurisprudence, qui s'est imposée pour les contrats de droit privé, n'avait jusqu'alors jamais été appliquée par le Conseil constitutionnel aux contrats de droit public.

2. – Application à l'espèce

Aux termes du paragraphe II de l'article contesté, les modifications ou retraits envisagés ne peuvent intervenir que dans les cas limitativement énumérés par cet article. La modification ou le retrait des autorisations sont opérés dans des circonstances qui, extérieures à la volonté de l'autorité administrative, relèvent soit de l'exercice des pouvoirs de police de l'administration en cas d'« inondation » (1°), de « menace pour la sécurité publique » (2°) ou de « menace majeure pour le milieu aquatique » (3°), soit du non-respect par le concessionnaire de ses obligations contractuelles en cas « d'abandon » des installations (4°). Le Conseil a jugé que le champ des dispositions contestées est ainsi strictement proportionné aux buts d'intérêt général de la préservation du « milieu aquatique » et de protection de la sécurité et de la salubrité publiques.

S'agissant du droit à indemnisation des bénéficiaires de l'autorisation confrontés à une modification ou à un retrait de celle-ci, le Conseil a rappelé que les autorisations, prévues par l'article L. 214-3 du code de l'environnement, sont consenties unilatéralement par l'État et ne revêtent donc pas un caractère contractuel. Il a relevé que les dispositions de l'article contesté ne font pas obstacle à une indemnisation sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques dans le cas où il résulterait de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la modification ou le retrait intervient que le bénéficiaire de l'autorisation ou le concessionnaire intéressé supporte une

⁹ Décision n° 2008-568 DC, 7 août 2008, précitée, cons. 18 à 20.

¹⁰ Décision n° 99-423 DC, 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, cons. 42 à 45.

¹¹ Décision n° 2008-568 DC, 7 août 2008, précitée, cons. 18 à 20.

¹² Décision n° 99-423 DC, 13 janvier 2000, précitée, cons. 42 à 45.

¹³ Décision n° 2001-451 DC, *Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cons. 26 à 28.

charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Il a ainsi repris la jurisprudence qu'il avait retenue dans sa décision du 6 octobre 2010 relative au transfert aux communes de voies privées ouvertes à la circulation publique¹⁴ et dans celle du 8 avril 2011 relative aux sections de commune¹⁵, jurisprudence également développée par le Conseil d'État sur le terrain des stipulations de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁶.

S'agissant des concessionnaires hydroélectriques, le Conseil constitutionnel a rappelé, d'une part, que les règlements d'eau figurant aux cahiers des charges annexés à ces concessions valent autorisation au titre des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement et que, d'autre part, l'article L. 214-5¹⁷ prévoit : « *Les règlements d'eau des entreprises hydroélectriques sont pris conjointement au titre de l'article 10 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique et des articles L. 214-1 à L. 214-6. – Ces règlements peuvent faire l'objet de modifications, sans toutefois remettre en cause l'équilibre général de la concession.* » Il a ensuite jugé, au terme d'un rapprochement du paragraphe II de l'article L. 214-4 et de l'article L. 214-5, que le « règlement d'eau » d'une entreprise concessionnaire de la fourniture d'électricité ne peut être retiré au titre de la police des eaux et que les modifications qui peuvent y être apportées, à ce titre, pour garantir la salubrité et la sécurité publiques ou protéger le milieu aquatique d'une menace majeure ne peuvent « *remettre en cause l'équilibre général de la concession* ».

Dans ces conditions, le Conseil en a tiré la conclusion que le législateur n'a pas porté aux situations légalement acquises une atteinte qui serait contraire à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 et n'a pas davantage porté atteinte aux contrats légalement conclus. Le paragraphe II de l'article L. 214-4 du code de l'environnement a donc été jugé conforme à la Constitution.

¹⁴ Décision n° 2010-43 QPC du 6 octobre 2010, *Époux A. (Transfert de propriété des voies privées)*, cons. 4.

¹⁵ Décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011, *M. Lucien M. (Biens des sections de commune)*, cons. 8.

¹⁶ Conseil d'État, section, 3 juillet 1998, *Bitouzet*, n° 158592 ; 11 février 2004, *Schiocchet*, n° 211510.

¹⁷ Cette disposition est aujourd'hui codifiée à l'article L. 521-2 du code de l'énergie (ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie).