

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 6 mars 2023

Lecture du 27 mars 2023

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK, Rapporteur public

Dans des conclusions sur un arrêt « Ville d'Aix en Provence » du 12 décembre 1982 (n° 38655 aux T.), le président Franc évoquait déjà le site de production d'électricité de Gardanne et la question de l'impact sur l'environnement de l'exploitation de ce site. Mais à l'époque, il s'agissait de l'ouverture d'une centrale thermique visant à exploiter les importantes réserves de lignite des mines de Provence, et l'inquiétude environnementale portait sur les rejets de déchets sulfureux et sur l'efficacité de la cheminée de 300 mètres de hauteur de cette usine pour limiter les effets locaux du rejet dans l'atmosphère du dioxyde de soufre.

Plus de 40 ans plus tard, nous sommes toujours à Gardanne, mais on ne parle plus de produire de l'électricité à partir de lignite, c'est-à-dire de restes fossiles de plantes mais à partir de biomasse. Mais la question de l'impact environnemental de ce nouveau projet reste la question centrale.

Un grand nombre de personnes morales, associations, syndicats et collectivités publiques ont contesté un arrêté préfectoral du 29 novembre 2012 autorisant l'exploitant allemand de la centrale de Provence au titre des installations classées à exploiter notamment la biomasse sur la tranche n° 4 du site, à créer des bâtiments de stockage de plaquettes de bois sur la zone de la centrale et une aire de stockage de bois bruts et un bâtiment de broyage. Le TA de Marseille avait fait droit à cette demande, en retenant l'insuffisance de l'étude d'impact, mais sur appels du ministre et de l'exploitant, la CAA de Marseille a retenu la solution inverse, c'est l'arrêt attaqué.

Les juges du fond, juges de plein contentieux des ICPE, ont comme ils le devaient appliqué les règles de procédure régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation, c'est-à-dire pour ce qui nous intéresse les éléments composant le dossier de demande, et plus particulièrement le contenu de l'étude d'impact.

C'était essentiellement l'article R. 512-8 du code de l'environnement qui précisait ce contenu.

Cet article rappelle d'abord un point qui figurait déjà en des termes plus généraux dans un décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977, et dont votre jurisprudence rappelle de longue date qu'il détermine qualitativement l'exigence à accorder à l'étude d'impact : son contenu doit être en relation avec l'importance de l'installation projetée et avec ses incidences prévisibles sur l'environnement, au regard des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1. (cf pour des exemples déjà anciens CE 9 juill. 1982, Comité départemental de défense contre les couloirs de lignes à très haute tension: Lebon 277 ; CE 7 mars 1986 Ministre de l'Industrie et de la recherche contre Compagnie Générale des Matières Nucléaires, p. 66)

Cet article précise ensuite le contenu de l'étude d'impact en 2 parties :

- d'une part 1° *Une analyse de l'état initial du site et de son environnement, portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, ainsi que sur les biens matériels et le patrimoine culturel susceptibles d'être affectés par le projet ;*
- et d'autre part, c'est ce qui nous intéresse ici, / 2° *Une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents de l'installation sur l'environnement et, en particulier, sur les sites et paysages, la faune et la flore, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'agriculture, l'hygiène, la santé, la salubrité et la sécurité publiques, sur la protection des biens matériels et du patrimoine culturel. Cette analyse précise notamment, en tant que de besoin, l'origine, la nature et la gravité des pollutions de l'air, de l'eau et des sols, les effets sur le climat, le volume et le caractère polluant des déchets, le niveau acoustique des appareils qui seront employés ainsi que les vibrations qu'ils peuvent provoquer, le mode et les conditions d'approvisionnement en eau et d'utilisation de l'eau (...)* ».

La question ici est de savoir dans quelle mesure la façon dont le combustible de la centrale électrique sera obtenu doit être pris en compte au titre des effets directs ou indirects de l'installation sur l'environnement. On voit bien que cette seconde partie ne se confond pas nécessairement avec la première, qui s'agissant de l'état initial, n'exige logiquement qu'une analyse du site et de son environnement propre. Inversement, on ne peut pas exclure par

principe qu'une installation ait des effets environnementaux au-delà de son environnement immédiat, et nous ne lisons pas le texte comme exigeant de ne pas analyser de tels effets.

Nous sommes convaincu qu'un combustible totalement standardisé, qu'il s'agisse de gaz, de fioul ou d'uranium enrichi par exemple n'appelle a priori pas une analyse de ses effets sur l'environnement, au titre des modalités de son extraction, lorsqu'est en cause l'installation qui va utiliser ce combustible.

Mais nous sommes tout aussi convaincu que ne pas s'interroger sur les effets environnementaux de la biomasse qui va être utilisée dans une installation d'assez grande taille comme la centrale de Gardanne conduit en réalité à vider d'une partie non négligeable de son intérêt l'étude d'impact d'une telle installation.

En effet, le bois énergie et la biomasse en général recouvrent une multitude de ressources différentes, de sorte que l'impact environnemental de leur utilisation est très variable. C'est une différence majeure avec la plupart des autres sources d'énergie, qu'il s'agisse du pétrole ou du vent par exemple. Ceci tient au fait que la biomasse vivante, au sein des forêts en particulier, permet d'absorber du CO₂ et de stocker du carbone, cette ressource présente ainsi des enjeux forts de durabilité.

Le bilan environnemental du bois utilisé comme combustible dépend ainsi notamment des **conditions** dans lesquelles la forêt est exploitée : s'agit-il de coupes rases ou a-t-on laissé des arbres en place qui profiteront des éclaircies laissées, et qui constitueront des puits de carbone compensant rapidement la combustion du bois coupé? S'agit-il de forêts matures à forts enjeux de biodiversité ou de forêts plus jeunes aux enjeux moindres ?

Ce bilan dépend aussi des **filières** mises en œuvre : s'agit-il de valoriser du bois d'œuvre, c'est-à-dire du bois matériau, qui est utilisé dans la construction et va par exemple éviter d'utiliser du ciment (tout en maintenant le carbone stocké dans le bois), en brûlant seulement les sous-produits du bois de construction, ou la coupe n'a-t-elle pour objet que d'extraire du bois énergie ?

De la même façon, on voit bien que brûler des granulés issus des déchets d'une scierie de bois d'œuvre à proximité de la centrale est nettement plus favorable à l'environnement que la combustion de plaquettes issues de coupes rases sur un autre continent, dont on voit mal quelle étape du processus pourrait avoir un bilan carbone favorable. Une distinction peut également être faite entre la biomasse de cycle long, principalement le bois, et la biomasse de cycle court par exemple les pailles des céréales, pour lesquelles les émissions de CO₂ sont supposés compensées par la croissance des plantes à l'échelle de l'année.

La classification de la biomasse comme énergie renouvelable ne peut pas pour ce seul motif permettre de considérer que ses effets environnementaux directs ou indirects seraient nuls ou

négligeables. Conformément aux lignes directrices du GIEC pour les inventaires, les flux de CO2 liés à la biomasse sont comptabilisés dans le secteur UTCATF (utilisation des terres - changement d'affectation des terres et forêts) et, afin de respecter un principe de non double-compte, ces flux de CO2 ne sont pas comptabilisés au titre du secteur consommateur.

Autrement dit, l'industrie qui consomme la biomasse déclare un facteur d'émission zéro, par exemple dans le cadre des déclarations d'émission des sites industriels du Système européen d'échange de quotas d'émissions. Mais cette neutralité carbone est sur ce point une pure convention comptable. On peut d'ailleurs relever que du point de vue de la comptabilité carbone, les émissions liées à la combustion de combustibles fossiles (pétrole, gaz, charbon) sont comptabilisées au sein des secteurs consommateurs de cette énergie¹. C'est d'ailleurs ainsi que nous lisons l'étude d'impact dans la présente affaire qui affiche un taux d'émission de CO2 pour la combustion du bois énergie de zéro tonne par an, en remplacement des émissions existantes de charbon et de coke d'environ 750 000 T de CO2/an.

Nous n'avons évoqué ici que l'impact sur les émissions de gaz à effet de serre de la combustion de la biomasse, et de l'éventuelle destruction de puits de carbone, mais lorsqu'il s'agit de couper des parcelles forestières, on comprend bien que d'autres effets environnementaux doivent être le cas échéant mesurés. C'est d'ailleurs ce que soutenaient certains des requérants devant les juges du fond, s'agissant notamment d'espaces forestiers situés dans le périmètre des parcs naturels régionaux du Lubéron et du Verdon qui feraient partie des zones d'approvisionnement prioritaires de la centrale biomasse.

Dans notre affaire, l'exploitant de la centrale de biomasse avait présenté plusieurs plans d'approvisionnement successifs, celui de 2011 prévoyant ainsi une utilisation de ressources locales à hauteur de 372 850 t, soit 39 % de l'approvisionnement total, 48 % correspondant à des pellets importés et 13 % à des produits fossiles solides. Le plan de 2015 produit devant la CAA prévoyait pour sa part une répartition un peu différente, distinguant les broyats issus de bois, les plaquettes de bois d'origine locale, celles d'origine internationale (représentant 50 % de l'énergie entrante) et les combustibles fossiles. Ce dernier plan précisait l'origine par département du bois forestier local.

Dans l'étude d'impact datée d'avril 2012, les grandes lignes de l'approvisionnement en combustible « bois énergie » de la centrale sont indiquées en reprenant la description qui figure dans le plan d'approvisionnement de 2011, elles figurent dans la partie de l'étude relative à la présentation du projet. Mais l'impact environnemental de cet approvisionnement,

¹ Nous fondons notre propos sur le document élaboré par le CITEPA « comment la filière bois peut-elle contribuer à la neutralité carbone 2050 ? » Rapport SECTEN 2020 « la biomasse énergie est-elle neutre en carbone ? »

que ce soit en terme d'effets sur les massifs forestiers que d'effets sur les gaz à effet de serre n'est pas analysé par l'étude d'impact, qu'il s'agisse de la part relative à de la biomasse locale et nationale ou de la biomasse internationale.

Pour estimer que l'étude d'impact n'avait pas à le faire la cour raisonne en deux temps. La cour a d'abord jugé au pt 19 de son arrêt que l'approvisionnement en bois forestier de la centrale et l'exploitation de la centrale « ne sauraient être regardées comme participant à la réalisation d'un même programme au sens du II de l'article L. 122-1 du code de l'environnement ». Cette appréciation est critiquée en cassation, mais elle nous paraît en réalité reposer sur des considérations factuelles d'espèce, c'est-à-dire que la cour a estimé que l'on ne peut pas identifier de façon précise au stade de l'étude d'impact en cause des coupes de bois précises, qui seraient dès lors indissociablement liées au projet et qui devraient alors être prises en compte dans l'étude d'impact comme formant une « unité fonctionnelle » au sens de l'article L. 122-1. Nous ne voyons pas d'erreur de droit dans le raisonnement de la cour dans ce premier temps.

Le 2^{ème} temps du raisonnement de la cour nous paraît davantage poser des difficultés, non seulement au regard du dossier mais de façon plus générale. Comme on l'a dit, les dispositions réglementaires alors applicables, comme celles d'ailleurs qui sont en vigueur aujourd'hui, prévoient que soient prises en compte les effets directs et indirects du projet sur l'environnement.

Pour écarter l'existence d'effets indirects, la cour a retenu un raisonnement d'indépendance des législations qui nous paraît radicalement inopérant et donc erroné en droit.

La cour a noté que les opérations d'exploitation forestière sont encadrées par le code forestier dans une optique de gestion durable des forêts et qu'elles relèvent d'une législation et de procédures distinctes de celles applicables à l'autorisation de l'exploitation de la centrale thermique en tant qu'installation classée. Elle juge que si l'article R. 512-8 du code de l'environnement dispose que l'étude d'impact présente une analyse des effets directs et indirects de l'installation sur l'environnement, il ne saurait déroger à l'article L. 122-1 du code, en ce qu'il n'imposerait, si nous comprenons bien le raisonnement de la cour, que de prendre en compte les effets indirects d'un projet relevant de la même législation ou du même programme fonctionnel.

Toutefois, l'exigence de prise en compte des effets indirects découle de la directive Projets qui mentionne **expressément** la prise en compte des effets indirects à son article 3. Cette directive ne prévoit pas une distinction entre les effets indirects relevant d'une même procédure ou législation et ceux pouvant se prévaloir d'une indépendance des législations au sens du droit administratif. Comme le note la CJUE dans un arrêt A... de 2008, la directive Projets « s'attache à une appréciation globale des incidences sur l'environnement des projets

.... *Il serait réducteur et contraire à cette approche de ne prendre en considération, pour l'évaluation des incidences sur l'environnement d'un projet ou de sa modification, que les effets directs des travaux envisagés eux-mêmes, sans tenir compte des incidences sur l'environnement susceptibles d'être provoquées par l'utilisation et l'exploitation des ouvrages issus de ces travaux* » (CJCE, 28 février 2008, A... et autres, aff. C-2/07, points 42 et 43) ;

Ceci est tout à fait logique : il ne s'agit pas ici de soutenir que l'autorisation ICPE pourrait être illégale du fait de l'illégalité de certaines autorisations forestières, ce qui impliquerait effectivement que l'indépendance des législations ne joue pas, mais seulement de déterminer l'ensemble des incidences environnementales d'un projet pour déterminer s'il doit être autorisé. Si l'on poursuivait le raisonnement de la CAA jusqu'à l'absurde, les incidences sur l'eau d'un tel projet ne pourraient pas être prises en compte dans l'étude d'impact si elles étaient soumises à une autorisation distincte au titre de la police de l'eau.

Nous ne voyons en outre pas pourquoi ces incidences potentielles indirectes, mais suffisamment caractérisées pour nécessiter que leur impact soit apprécié, ne devrait concerner que la portion, somme toute limitée de l'approvisionnement qui est national, en tout cas pour ceux des effets environnementaux qui ne sont pas limités à des considérations locales très éloignées du territoire français. Un impact en termes d'émissions de CO2 significatives, parce que l'utilisation de bois énergie n'est pas associée à un captage simultané d'une quantité équivalente de CO2 est pertinent quel que soit le lieu à l'origine d'un tel surplus d'émission.

L'existence d'un élément d'extranéité ne nous arrête pas au cas d'espèce. Le préambule de la charte de l'Environnement proclame qu' « *afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ». Le Conseil constitutionnel en a déduit que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle, et pour ce qui nous intéresse plus directement que « *le législateur est fondé à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger* » (Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020).

Il ne s'agit pas ici d'aller aussi loin, en exigeant par exemple qu'une étude d'impact complète soit réalisée sur les effets qu'une déforestation au Brésil aurait dans ce pays par exemple, même si elle avait pour effet d'alimenter la centrale de Gardanne.

En revanche, l'appréciation, pour un projet d'une assez grande envergure comme celui-ci, des choix d'approvisionnement en bois sur les différentes composantes de l'environnement nous paraît pertinente et nécessaire, sauf à considérer que les incidences environnementales importées, même d'une réelle ampleur, pourraient être occultées dans le processus d'information et de décision environnementale.

A cet égard, nous constatons que l'article R. 122-5 du CENV prévoit désormais que l'étude d'impact comporte une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, de « *l'utilisation des ressources naturelles, en particulier les terres, le sol, l'eau et la biodiversité, en tenant compte, dans la mesure du possible, de la disponibilité durable de ces ressources* ; ». Il est vrai que cette disposition n'était pas applicable *rationae temporis* à la présente étude d'impact. Mais cela ne peut pas se lire comme un *a contrario* pour les dispositions réglementaires applicables, mais seulement nous semble-t-il comme une explicitation des exigences de l'étude d'impact puisque tant la directive Projets de 1985 modifiée que celle de 2011 qui l'a remplacé prévoient que soit évaluée l'incidence sur les ressources naturelles, là encore sans que l'existence d'autres régimes d'autorisations pour leur extraction soit un motif d'exonération de cette évaluation.

Nous pensons donc que le raisonnement de la cour est erroné en droit et que vous devrez le censurer. Nous voudrions toutefois insister pour finir sur le fait qu'il s'agit seulement ici, comme vous le faites toujours sur cette question, d'exiger que le contenu de l'étude d'impact soit en relation avec l'importance de l'installation projetée et avec ses incidences prévisibles sur l'environnement. Cela ne signifie pas certainement pas que tout projet soumis à étude d'impact doive réaliser une évaluation de l'ensemble des incidences environnementales de l'ensemble des intrants qui servent à la fabrication et même au fonctionnement de l'installation.

Mais pour une centrale de biomasse qui doit brûler plus de 300 000 tonnes de bois local et à peu près autant de bois international, alors que comme on l'a dit, nous ne sommes pas en présence d'une pure commodité, pour laquelle toute tonne de matière première est interchangeable avec une autre tonne d'une même matière première identique, sommes-nous face à une « *aberration écologique* » comme le soutiennent les associations requérantes ? Nous ne l'affirmerons pas, mais nous n'affirmerons pas non plus le contraire : la lecture de l'étude d'impact ne permet pas de le dire et c'est bien ce qu'on peut lui reprocher.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt, au renvoi de l'affaire devant la CAA de Marseille et à ce que soit mise la charge de l'Etat et de la société Gazel Energie Génération le versement d'une somme de 1 500 euros chacun à verser aux requérants sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA.