

N°461978
Association FNE

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 10 janvier 2024
Décision du 5 février 2024

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Edictée par décret pour deux périodes successives de cinq ans, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) est un document de planification qui définit les modalités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie.

Vous avez déjà été saisis, en 2018 et en 2022, de recours dirigés contre la première puis la seconde PPE définie pour le territoire métropolitain continental en application de l'article L. 141-1 du code de l'énergie (CE 11 avril 2018, *Greenpeace France et a.*, n°404959, inédite, aux conclusions de J. Burguburu ; CE 16 mai 2022, *Association Réseau sortir du nucléaire et a.*, *Association FNE et a.*, n°441351, 441832, inédit, aux conclusions de S. Hoyneck).

La présente requête vous confronte de manière inédite à l'une des PPE fixée, en application de l'article L. 141-5, pour chacune des zones non interconnectées (ZNI), c'est-à-dire les territoires ne disposant pas, ou de façon limitée s'agissant de la Corse, d'une connexion au réseau électrique continental¹ – au cas d'espèce, la Guyane. L'association France nature environnement (FNE) vous demande d'annuler le refus opposé par la Première ministre à sa demande tendant à l'abrogation partielle du décret n° 2017-457 du 30 mars 2017 qui établit la première PPE de cette collectivité pour les périodes 2016-2018 et 2019-2023.

Seules sont contestées les dispositions du 1° et 2° de l'article 7², dans leur rédaction issue du décret modificatif du 27 août 2021, par lesquelles le Gouvernement énonce deux objectifs en matière de production d'électricité : d'une part, le remplacement de la centrale au fioul de

¹ Soit : la Corse, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon et les îles Wallis et Futuna. Les collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy ne font pas l'objet d'une PPE (art. L. 141-5, IV), tandis que les îles du Ponant font l'objet d'un volet annexé à la PPE métropolitaine.

² A l'instar de la PPE métropolitaine, le décret adoptant la PPE édicte à la fois certains objectifs généraux structurants sous formes d'articles et renvoie pour le détail à un document annexé (135 pages pour la PPE guyanaise, 400 pages pour la PPE métropolitaine).

Dégrad des Cannes par une nouvelle centrale thermique, la centrale du Larivot, d'une puissance totale de 120 MW, pouvant fonctionner au fioul léger, au gaz naturel ou aux bioliquides ; d'autre part, la mise en place d'un plan d'approvisionnement en bioliquides durables.

Ce faisant, l'association poursuit par une autre voie contentieuse sa contestation du projet de centrale, reprenant certains éléments de discussion déjà présentés devant vous à l'occasion d'un litige portant sur l'autorisation d'exploiter. Par une décision du 10 février 2022, aux tables, vous avez, après avoir annulé l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de la Guyane, rejeté la demande de l'association tendant à la suspension de l'autorisation environnementale (CE 10 février 2022, *Société EDF Production Electrique Insulaire et ministre de la transition écologique*, n° 455465, 456314, 455497, 455500, aux tables et aux conclusions de S. Hoynck). Depuis, la cour administrative de Bordeaux a rejeté au fond les recours dirigés contre cette autorisation puis contre le permis de construire par deux arrêts rendus en février et mars 2023 qui n'ont pas fait l'objet d'un pourvoi³.

Pour en terminer avec le contexte de l'affaire, on rappellera que la Guyane est la seule ZNI où la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique dépasse 50 %, grâce à la production du barrage hydraulique de Petit-Saut, dont la production est néanmoins dépendante du débit du fleuve Sinnamary qui fluctue selon les saisons. Les autres énergies renouvelables demeurent en revanche peu présentes alors que la Guyane dispose notamment de ressources locales considérables en biomasse. Le reste de la production électrique est réalisé en majorité par la centrale thermique de Dégrad des Cannes implantée en 1982 à l'Est de l'île de Cayenne, équipée de moteurs diesel fonctionnant au fioul lourd et de turbines à combustion pour une puissance totale de 108 MW, et notoirement vétuste. Enfin, la collectivité anticipe une croissance annuelle de la demande en énergie de 3% résultant de la dynamique démographique, la population ayant doublé en 20 ans et devant de nouveau doubler au cours des 15 prochaines années.

Avant d'en venir à l'examen des moyens, et bien que ce point ne soit contesté ni en défense ni dans le mémoire produit par la société EDF dont vous pourrez admettre l'intervention, il convient de vérifier si l'acte attaqué peut être regardé, malgré son caractère programmatif, comme faisant grief.

Cette question avait été réservée par vos deux décisions portant sur les PPE métropolitaines par un « *sans qu'il soit besoin* », alors que vos rapporteurs publics développaient trois types d'arguments propres à justifier la justiciabilité de l'acte, qui nous paraissent transposables aux PPE des ZNI : d'abord, et en quelque sorte a minima, l'ouverture d'une voie de recours s'impose par application de la jurisprudence *Fairvesta/GISTI* propre aux actes de droit souple susceptibles d'influer sur le comportement des personnes auxquelles ils s'adressent, au cas

³ CAA Bordeaux 7 février 2023, n°22BX01324, 22BX01430, 22BX01434 ; CAA Bordeaux 28 mars 2023, n°22BX02010, 22BX02204, 22BX02423.

d'espèce les acteurs du secteur de l'énergie directement intéressés par la planification des équipements en cause ; ensuite, l'acte attaqué prend ici la forme d'un véritable décret d'application d'une loi qui en encadre le contenu de manière suffisamment précise (nous allons y revenir) pour appeler un contrôle juridictionnel ; enfin et surtout, cet acte présente une portée normative en vertu d'autres dispositions législatives.

En effet, en vertu de l'article L. 311-5 du code de l'énergie, la PPE est opposable, suivant un rapport de compatibilité, aux autorisations d'exploiter une installation de production d'électricité. Si cet article fait référence à « *la* » PPE de manière indistincte, tant la lettre que l'esprit de la loi justifient d'inclure dans cette référence générique la PPE métropolitaine comme la PPE propre à chaque ZNI ⁴.

En outre, depuis la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, les objectifs définis par la PPE métropolitaine comme les PPE des ZNI, cette fois explicitement mentionnées, sont pris en compte pour apprécier si un projet d'installation de production d'énergies renouvelables peut être réputé répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur (art. L. 211-1-1). Enfin, et cette fois en écho direct aux dispositions faisant l'objet du présent recours, cette même loi encadre, dans un nouvel article L. 141-9-1, les modalités selon lesquelles il peut être procédé dans les ZNI à la substitution des énergies fossiles par de la biomasse pour les centrales et les « *projets de centrale* » « *listés dans les programmations pluriannuelles de l'énergie prises en application de l'article L. 141-5* »⁵.

Nous pensons donc que le décret attaqué constitue bien, y compris les dispositions en litige, un acte faisant grief, sans qu'il y ait lieu de réserver la question de la recevabilité du recours. En revanche, aucun des moyens soulevés n'apparaît fondé.

La requérante soutient d'abord que le décret édictant la PPE de Guyane serait contraire aux objectifs généraux de la politique énergétique énoncés à l'article L. 100-1 du code de l'énergie. Mais, faute d'en citer un seul, elle n'assortit pas son moyen des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé.

De manière plus circonstanciée, la requérante invoque ensuite une méconnaissance, d'une part, des objectifs quantifiés définis aux 1°, 3° et 8° du I de l'article L. 100-4 pour répondre à l'urgence écologique et climatique et, d'autre part, dans son volet relatif à la production d'énergie, de la stratégie bas carbone adoptée par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020.

⁴ Comme nous semble l'attester le fait que, a contrario, dans la même section, un article spécifique aux ZNI (article L. 311-5-8) ait été prévu pour faire pendant à l'article spécifique à la PPE métropolitaine (article L. 311-5-7) en ce qui concerne l'obligation pour l'exploitant de réaliser un plan stratégique. A contrario, certains articles prévoient explicitement une application réservée à la PPE mentionnée à l'article L. 141-1 à l'article L. 141-3, ce qui exclut donc les PPE des ZNI définies à l'article L. 141-5.

⁵ La loi prévoit à cette fin l'édition d'un plan d'approvisionnement qui exclut toute matière première présentant un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols.

Contrairement à ce que soutient la société EDF au sujet du premier texte cité, l'opérance des moyens n'apparaît pas douteuse.

S'agissant des objectifs définis à l'article L. 100-4, vos deux décisions rendues au sujet de la PPE métropolitaine l'ont admise au sujet du 5° du I du même article (désormais abrogé) qui fixait un objectif de réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité. Surtout, sans qu'il soit besoin de vous interroger en détail sur la teneur normative de chacun d'entre eux⁶, leur confrontation au décret édictant la PPE est commandée par l'objet même de cet acte qui doit, selon la définition qu'en donne l'article L. 141-1, déterminer les modalités permettant *d'atteindre ces objectifs*.

Cette définition n'est certes pas reproduite à l'article L. 141-5 instituant les PPE des ZNI mais elle y est implicite : ces documents sont présentés comme des PPE « *distincte[s]* » par leur périmètre mais non leur objet, qui ne diffère que par le fait qu'ils incluent certains éléments spécifiques ; le dernier alinéa du I précise ainsi qu'ils comportent les volets de la PPE métropolitaine et qu'ils sont établis selon les mêmes modalités. Il serait du reste incohérent que ces déclinaisons territoriales soient rendues opposables aux autorisations d'exploiter sans intégrer elles-mêmes les objectifs de la politique énergétique nationale, tels que la réduction de la pollution atmosphérique (6°), le principe selon lequel le développement de l'agrovoltaïsme doit être concilié avec la priorité donnée à la production alimentaire (4° *quater*) ou l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre⁷ (1°).

S'agissant de la stratégie bas carbone, il est vrai que les dispositions législatives propres aux ZNI ne reprennent pas la règle définie à l'article L. 141-1 qui soumet explicitement la PPE métropolitaine à un rapport de compatibilité avec cette stratégie. Cependant, leur prise en compte s'impose en application des dispositions du III de l'article L. 222-1 B du code de l'environnement aux termes duquel « *L'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre* », au nombre desquels figurent sans nul doute les PPE. Les collectivités d'outre-mer sont bien, du reste, mentionnées dans la stratégie bas carbone adoptée par décret du 21 avril 2020 qui rappelle, s'agissant de la Guyane, l'enjeu lié à la

⁶ Comme vous avez été amenés à le faire à d'autres occasions (CE 19 novembre 2020, *Commune de Grande Synthe*, n°427301 au recueil).

⁷ Par ailleurs, la prise en compte des objectifs fixés à l'article L. 100-4 résulte également de la combinaison des dispositions de l'article L. 141-5 et du CGCT : en application du II, la programmation pluriannuelle de l'énergie constitue le volet énergie du schéma d'aménagement régional mentionné à l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales en tant qu'il vaut schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie ; or l'article L. 4433-7-3 dispose que ce schéma fixe, à son niveau, les orientations permettant d'atténuer le changement climatique et de s'y adapter conformément à l'engagement pris par la France à l'article L. 100-4 du code de l'énergie. Enfin, le II de l'article L. 141-5 précise que la PPE contient les volets mentionnés à l'article L. 141-2 qui lui-même fait référence, en ses 2°, 3° et 4°, à certains des objectifs énoncés à l'article L. 100-4.

maîtrise du défrichement, alors que ce territoire constitue un stock de carbone très important à l'échelle nationale (plus de 8 millions d'hectares)⁸.

En revanche, le respect de ces objectifs ne saurait, sauf exceptions, appeler qu'un contrôle distancié et circonstancié.

Au sujet des deux PPE métropolitaines, vos décisions de 2018 et de 2022 s'étaient bornées à vérifier l'absence « *d'incompatibilité manifeste* » aux objectifs définis à l'article L. 100-4. Cette approche se justifie à la fois par la généralité de leur énoncé, leur inscription dans un horizon de moyen ou long terme, la nécessité d'en assurer la conciliation avec d'autres objectifs et la prise en compte des contraintes techniques ou financières de tous ordres. Pour les PPE des ZNI, un contrôle de même nature paraît s'imposer à l'égard des objectifs spécifiquement assignés aux collectivités intéressées, ce qui concerne donc uniquement l'objectif défini au 8° du I de l'article L. 100-4 qui prévoit de « *parvenir à l'autonomie énergétique et à un mix de production d'électricité composé à 100 % d'énergies renouvelables dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution à l'horizon 2030* »^{9,10} ainsi que, le cas échéant, d'éventuels volets territoriaux de la stratégie bas carbone au respect desquels le législateur n'assujettit les PPE, on l'a dit, que sous le rapport d'une simple prise en compte¹¹.

Pour leur part, les objectifs énoncés par la loi ou la stratégie bas carbone à l'échelle nationale appellent sans doute un contrôle (encore) plus souple que pour la PPE métropolitaine. En effet, chacune des ZNI ne représente qu'une part réduite, voire marginale dans la production et la consommation d'énergie ainsi que les émissions de gaz à effet de serre, réduisant d'autant la contribution d'une PPE territoriale aux objectifs nationaux. En outre, les contraintes propres à leur absence d'interconnexion et plus généralement leurs particularités géographiques font obstacle à une stricte transposition selon une logique de « prorata ». Certains des objectifs nationaux apparaissent même sans objet : il ne peut être exigé de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon qu'elle participe à l'objectif, défini au 4° *bis* du I de l'article L. 100-4, d'encourager la production d'énergie hydraulique. Nous pensons donc que, s'agissant des objectifs nationaux, vous devriez vous borner à vérifier qu'elles ne soient pas, au regard notamment des spécificités des ZNI, radicalement orthogonales avec ces objectifs.

⁸ p. 106.

⁹ Dans sa rédaction applicable à la date d'édition du décret du 27 août 2021, ce 8° prévoyait également un objectif intermédiaire de 50 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2020. Il convient néanmoins de tenir compte ici, s'agissant d'un recours en annulation contre un refus d'abroger, de la rédaction désormais en vigueur.

¹⁰ Ce dernier objectif neutralise donc implicitement, pour les collectivités concernées, celui, moins ambitieux, défini au 4° du même I qui consiste à porter en 2030 à 40 % de la production d'électricité la part des énergies renouvelables.

¹¹ Cette obligation traduit un rapport d'opposabilité plus lâche que celui de la compatibilité et, a fortiori, de la conformité : l'obligation de prise en compte impose de ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération et dans la mesure où cet intérêt le justifie (CE 28 juillet 2004, *Association de défense de l'environnement et autres, Fédération nationale SOS Environnement et autres*, n° 256511, 256540, 256552, 256554, aux tables et aux conclusions de M. Guyomar). Voir dans le même sens : CE 17 mars 2010, *Min. écologie c. Ass. Frapna Ardèche*, n° 311443, aux tables).

Si l'on en revient à la PPE guyanaise, l'association FNE articule deux séries d'arguments.

En premier lieu est invoquée une méconnaissance des objectifs définis au niveau national en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de réduction de la consommation des énergies fossiles : d'abord, ceux fixés aux 1° et 3° du I de l'article L. 100-4 visant la réduction de -40% des émissions entre 1990 et 2030 puis la neutralité carbone à horizon 2050, ainsi que la réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de -40 % entre 2012 et 2030 et l'extinction prioritaire de l'usage des énergies fossiles les plus émettrices de gaz à effet de serre ; ensuite, ceux énoncés dans la stratégie bas carbone tendant à la « *réduction de 33 % des émissions en 2030 par rapport à 2015* » et l'orientation référencée « *EI* » visant à « *décarboner et diversifier le mix énergétique notamment via le développement des énergies renouvelables* », « *s'assurer que les moyens de production thermique évoluent vers des solutions d'origine renouvelable, dans les cas où cette évolution s'avère pertinente d'un point de vue économique et environnemental* » et « *développer très fortement la mobilisation de la ressource en biomasse, dans des conditions environnementales et économiques optimales, dans le respect de la biodiversité* ».

Il ne ressort pas des pièces du dossier que le décret attaqué serait, au vu notamment des caractéristiques particulières du territoire de la Guyane, en contradiction directe avec ces orientations générales définies au niveau national.

Dans l'immédiat, le remplacement de l'ancienne centrale, fonctionnant exclusivement au fioul lourd, par la future centrale du Larivot qui combine fioul léger, gaz naturel et biomasse devrait conduire à une réduction moyenne de l'ordre de 30% des émissions de gaz à effet de serre par MWh produit. En outre, le décret précise que cette centrale sera appelée par le gestionnaire de réseau après les autres installations de production d'électricité renouvelables valorisant une source de production locale, à commencer par le barrage de Petit-Saut : dans cette mesure, le projet n'oblitére pas le développement parallèle de ces énergies. Enfin, le choix d'une centrale thermique répond aux besoins de sécurisation d'approvisionnement particulièrement cruciaux en Guyane, dans un contexte d'accroissement de la demande. A ce jour, seule la capacité de modulation propre à la production thermique apparaît propre à compenser les fluctuations de la production hydraulique comme l'intermittence de la production solaire.

S'appuyant sur des extraits isolés de l'étude d'impact du projet de centrale, l'association FNE invoque cependant, dans ses dernières écritures, l'existence de scénarios défavorables, notamment en cas de faible activité du barrage de Petit-Saut, dans lesquels le futur volume de gaz à effet de serre émis excéderait celui de l'ancienne centrale. Mais la comparaison nous semble biaisée puisqu'il conviendrait de raisonner à situation constante. En tout état de cause, le surplus invoqué représenterait environ 0,05% des émissions nationales de gaz à effet de serre. Dans ces conditions, et au regard des considérations tenant à l'objectif de sécurité

d'approvisionnement rappelé au 2° de l'article L. 100-1, aucune contradiction manifeste n'est pas établie.

En second lieu, l'association requérante invoque une méconnaissance de l'objectif d'autonomie énergétique fixé à horizon 2030 par le 8° du I de l'article L. 100-4 pour chaque collectivité de l'article 73 de la Constitution, dont on a dit qu'il justifie un contrôle un peu plus poussé.

Mais le décret attaqué contribue incontestablement à l'atteinte de cet objectif en ouvrant la possibilité, dès la mise en service de la nouvelle centrale, d'une utilisation des bioliquides, dont la production locale sera favorisée en parallèle par un plan d'approvisionnement à mettre en place.

La circonstance que le décret ne fixe pas d'objectif quantitatif quant à la part de bioliquides ne suffit pas à caractériser une incompatibilité manifeste avec l'objectif défini par la loi, d'autant que la PPE en litige ne vaut, on le rappelle, que pour la période 2016-2023. Les doutes émis par la requérante quant aux capacités de production locale en bioliquides, peu étayés, peuvent difficilement donner prise à un contrôle distancié.

Enfin, la requérante n'est pas fondée à soutenir que le décret ne prendrait pas en compte l'un des « points de vigilance » énoncé dans le chapitre de la stratégie nationale bas-carbone consacré à la production d'énergie, selon lequel « *dans les territoires d'Outre-Mer, les cultures énergétiques ne doivent pas venir se substituer aux cultures alimentaires* » (qui ne fait que reprendre l'un des objectifs de l'article L. 100-4), dans la mesure où le décret se borne à prévoir que le futur plan d'approvisionnement en bioliquides devra inclure un volet lié à la production locale ; la circonstance qu'il ne reprenne pas les termes de ce « point de vigilance » ne nous semble pas de nature à affecter sa légalité.

PCMNC à l'admission de l'intervention de la société EDF et au rejet de la requête.