

N° 404959

REPUBLIQUE FRANÇAISE

GREENPEACE FRANCE
Et autre

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Laure Durand-Viel
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

Mme Julie Burguburu
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 19 mars 2018
Lecture du 11 avril 2018

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 9 novembre 2016 et le 9 novembre 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Greenpeace France et l'association Réseau « Sortir du nucléaire » demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler, pour excès de pouvoir, le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie ;

2°) d'enjoindre aux ministres compétents de compléter le volet de la programmation pluriannuelle de l'énergie concernant l'énergie nucléaire et de définir une réelle programmation de réduction de cette énergie ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que le décret attaqué :

- est entaché d'un vice de procédure, faute de publication de la synthèse des observations du public sur le projet de décret dans les délais prévus à l'article L. 120-1 du code de l'environnement ;

- a été élaboré en méconnaissance des dispositions de l'article R. 122-20 du code de l'environnement, en raison des insuffisances entachant l'évaluation environnementale de la programmation pluriannuelle de l'environnement ;

- est entaché d'une erreur de droit en ce que le pouvoir réglementaire n'a pas épuisé l'étendue de la compétence qu'il détenait, en vertu de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, en matière de programmation de la production d'électricité d'origine nucléaire, et qu'il a délégué illégalement cette compétence à l'opérateur EDF ;

- est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce que les scénarios de réduction de la production nucléaire présentés dans la programmation pluriannuelle de l'énergie reposent sur des hypothèses de demande d'énergie qui n'y sont pas exposées, et qu'ils

ne permettent pas d'atteindre l'objectif d'une proportion de 50 % d'électricité d'origine nucléaire d'ici 2025 inscrit à l'article L. 100-4 du code de l'énergie ;

- est entaché d'une erreur manifeste dans l'appréciation du nombre de réacteurs à maintenir en fonctionnement au-delà de leur quatrième visite décennale.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 11 octobre et le 4 décembre 2017, le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet de la requête. Il soutient que les associations ne justifient pas d'un intérêt pour agir et que les moyens ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Laure Durand-Viel, auditeur,
- les conclusions de Mme Julie Burguburu, rapporteur public.

1. Considérant que l'article L. 141-1 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dispose que : « *La programmation pluriannuelle de l'énergie, fixée par décret, établit les priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, afin d'atteindre les objectifs définis aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du présent code. Elle est compatible avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés dans le budget carbone mentionné à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement, ainsi qu'avec la stratégie bas-carbone mentionnée à l'article L. 2228-1 B du même code.* » ; que l'article L. 100-4 du même code prévoit que la politique énergétique nationale a notamment pour objectif : « *5° De réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025* » ; que l'article L. 141-2 du même code prévoit que la programmation pluriannuelle de l'énergie « *se fonde sur des scénarios de besoins énergétiques associés aux activités consommatrices d'énergie, reposant sur différentes hypothèses d'évolution de la démographie, de la situation économique, de la balance commerciale et d'efficacité énergétique* » et qu'elle contient des volets relatifs à la sécurité d'approvisionnement, à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la baisse de la consommation d'énergie primaire, au développement des énergies renouvelables et de récupération, au développement équilibré des réseaux et du stockage, à la préservation du pouvoir d'achat des consommateurs et à l'évaluation des besoins de compétences professionnelles dans le domaine de l'énergie ; que l'article L. 141-3 du même code prévoit que : « *La programmation pluriannuelle de l'énergie couvre deux périodes successives de cinq ans,*

sauf pour la première période de la première programmation qui s'achève en 2018. Afin de tenir compte des incertitudes techniques et économiques, elle présente pour la seconde période, pour chaque volet mentionné à l'article L. 141-2, des options hautes et basses en fonction des hypothèses envisagées. / Elle définit les objectifs quantitatifs de la programmation et l'enveloppe maximale indicative des ressources publiques de l'Etat et de ses établissements publics mobilisées pour les atteindre. Cette enveloppe est fixée en engagements et en réalisations. Elle peut être répartie par objectif et par filière industrielle. / Les objectifs quantitatifs du volet mentionné au 3° du même article L. 141-2 [relatif au développement des énergies renouvelables et de récupération] sont exprimés par filière industrielle et peuvent l'être par zone géographique (...) ».

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du huitième alinéa du II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, dans sa version alors applicable : « *Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations du public ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision. La synthèse des observations indique les observations du public dont il a été tenu compte* » ; que la circonstance que la synthèse des observations du public n'a été mise en ligne que le 31 octobre 2016, alors que le décret attaqué a été publié au Journal officiel de la République française le 28 octobre 2016, est, en tout état de cause, sans incidence sur la légalité de ce décret ;

3. Considérant, en deuxième lieu, que, si les requérantes critiquent l'insuffisance de l'évaluation environnementale de la programmation pluriannuelle de l'énergie en ce qui concerne le volet afférent à l'énergie nucléaire, il ne ressort pas des pièces du dossier que celle-ci ait présenté les insuffisances alléguées, l'évaluation environnementale du projet de décret ayant notamment comporté un rapport identifiant, décrivant et évaluant les effets que pourrait avoir la programmation pluriannuelle de l'énergie sur l'environnement et les mesures prévues pour éviter ou limiter les incidences négatives potentielles ainsi que les indicateurs retenus pour en mesurer et suivre les effets ;

4. Considérant, en troisième lieu, que le deuxième alinéa de l'article L. 141-3 du code de l'énergie précité prévoit que la programmation pluriannuelle de l'énergie définit les objectifs quantitatifs de la programmation, et que son troisième alinéa prévoit que les objectifs quantitatifs du volet relatif au développement des énergies renouvelables et de récupération sont exprimés par filière industrielle et peuvent l'être par zone géographique ; que le volet de la programmation 2016-2023 relatif à l'offre d'énergie fixe des objectifs quantitatifs détaillés par filière en termes de production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que des objectifs relatifs à la production thermique fossile et en déduit, compte tenu des scénarios d'évolution de la demande d'électricité à horizon 2023, les objectifs de production d'électricité d'origine nucléaire permettant d'assurer l'équilibre entre offre et demande d'électricité ; que, par suite, le moyen tiré de ce que l'auteur du décret attaqué a insuffisamment précisé la programmation en matière de production d'électricité d'origine nucléaire et qu'il a ainsi illégalement délégué sa compétence à l'opérateur EDF qui, en vertu de l'article L. 311-5-7 du code de l'énergie, doit élaborer un plan stratégique respectant les objectifs de diversification de la production d'électricité fixés dans la première période de la programmation pluriannuelle de l'énergie, ne peut qu'être écarté ;

5. Considérant, en quatrième lieu, que, contrairement à ce que soutient la requérante, il ne ressort des pièces du dossier ni que les hypothèses retenues par l'auteur du décret attaqué portant sur l'évolution des paramètres relatifs à la production et à la consommation d'électricité jusqu'en 2023, terme de la période de la programmation, seraient manifestement erronées compte tenu de la marge d'incertitude inhérente à ce type d'exercice

prospectif, ni que la baisse de la production d'électricité d'origine nucléaire prévue par cette programmation d'ici 2023 serait manifestement incompatible avec l'atteinte de l'objectif de réduction de la part de l'électricité d'origine nucléaire à 50% de la production totale d'électricité d'ici 2025 fixé à l'article 100-4 précité du code de l'énergie ;

6. Considérant, en cinquième lieu, que si le volet de la programmation pluriannuelle de l'énergie relatif à l'offre d'énergie présente des prévisions en ce qui concerne la baisse de la production d'électricité nucléaire d'ici 2023, les dispositions attaquées n'ont, par elles-mêmes, ni pour objet, ni pour effet de permettre la prolongation du fonctionnement de réacteurs au-delà de leur quatrième visite décennale, l'autorisation de cette prolongation relevant de la compétence de l'Autorité de sûreté nucléaire ; que, par ailleurs, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, il ne ressort pas de ces dispositions que l'auteur du décret ait entendu s'en remettre aux seules analyses de cette autorité pour décider, au cours de la deuxième période de la programmation pluriannuelle de l'énergie, du nombre de réacteurs qui seront fermés ; que le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation quant au nombre de réacteurs à maintenir en fonctionnement au-delà de leur quatrième visite décennale doit, par suite, être écarté ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée par le ministre, que la requête de l'association Greenpeace France et autre ne peut qu'être rejetée ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association Greenpeace France et autre est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association Greenpeace France, à l'association Réseau « Sortir du nucléaire », au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et au Premier ministre.

Délibéré à l'issue de la séance du 19 mars 2018 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la Section du contentieux, présidant ; M. Didier Chauvaux, M. Fabien Raynaud, présidents de chambre ; Mme Sophie-Caroline de Margerie, M. François Delion, M. Luc Derepas, M. Jean-Philippe Mochon, M. Xavier de Lesquen, conseillers d'Etat et Mme Laure Durand-Viel, auditeur-rapporteur.

Lu en séance publique le 11 avril 2018.

Le président :
Signé : M. Rémy Schwartz

Le rapporteur :
Signé : Mme Laure Durand-Viel

Le secrétaire :
Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour le président conformément
Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :



