



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 06/11/2024, 471039, Publié au recueil Lebon

Conseil d'État - 6ème - 5ème chambres réunies Lecture du mercredi 06 novembre 2024

N° 471039

ECLI:FR:CECHR:2024:471039.20241106

Publié au recueil Lebon

Rapporteur
M. Cédric Fraisseix

Rapporteur public
M. Frédéric Puigserver

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 471039, par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 2 février et 12 octobre 2023 et le 26 septembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Eolise demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par la Première ministre, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et la ministre de la transition énergétique sur sa demande du 4 octobre 2022 tendant à ce que soient prises toutes mesures utiles afin, d'une part, d'atteindre les objectifs de la France en matière de développement des énergies renouvelables et, en particulier, de l'éolien terrestre et, d'autre part, d'accélérer le développement des énergies renouvelables ou, à tout le moins, le développement de l'éolien terrestre, en particulier les dix mesures qu'elle a proposées ;

2°) d'enjoindre à la Première ministre de prendre les dix mesures mentionnées au 1°, dont celle tendant à ce que soit pris le décret prévu à l'article L. 515-45 du code de l'environnement précisant les règles d'implantation des éoliennes terrestres vis à-vis des installations militaires et des équipements de surveillance météorologique et de navigation aérienne, dans un délai maximum de six mois ;

3°) d'assortir cette injonction d'une astreinte de dix millions d'euros par semestre de retard à verser à la société Eolise ainsi qu'à une ou plusieurs personnes morales ayant une finalité d'intérêt général en rapport direct avec le développement des énergies renouvelables ou de l'éolien tels que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou l'IFP Energies Nouvelles ;

4°) 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.

2° Sous le n° 475298, par une requête, un mémoire en réplique et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 21 juin et 27 décembre 2023 et les 23 et 26 septembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Energies renouvelables pour tous demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par la Première ministre et la

ministre de la transition énergétique sur sa demande du 14 avril 2023 tendant à ce que soient prises toutes mesures utiles permettant à la France d'assurer la compatibilité de la trajectoire du développement des énergies renouvelables sur le territoire national, afin d'atteindre l'objectif de 40 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2030 et l'objectif de 42,5 % dans la consommation énergétique globale ;

2°) d'enjoindre à la Première Ministre et à la ministre de la transition énergétique de prendre les mesures mentionnées au 1° dans un délai de six mois ;

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.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 ;
- la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 ;
- le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 ;
- la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 ;
- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 ;
- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 ;
- la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 ;
- la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 ;
- l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 ;
- le décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018 ;
- le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 ;
- l'arrêté du 26 août 2011 de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à autorisation au titre de la rubrique 2 980 de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement ;
- l'arrêté du 26 août 2011 de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à déclaration au titre de la rubrique 2 980 de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement ;
- les décisions du Conseil constitutionnel n° 2015-718 DC du 13 août 2015 et n° 2022-843 DC du 12 août 2022 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Cédric Fraisseix, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Frédéric Puigserver, rapporteur public ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 1er octobre 2024, déposée sous le n° 475298 par l'association Energies renouvelables pour tous ;

Considérant ce qui suit :

1. D'une part, par courrier du 4 octobre 2022, la société Eolise a demandé à la Première ministre, à la ministre de la transition énergétique et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires de prendre toutes mesures utiles permettant à la France d'atteindre ses objectifs en matière de développement des énergies renouvelables, notamment en matière de développement de l'éolien terrestre, et proposé dix mesures pour y parvenir. D'autre part, par courrier du 14 avril 2023, l'association Energies renouvelables pour tous a demandé à la Première ministre et à la ministre de la transition énergétique de prendre toutes mesures utiles permettant à la France d'assurer la compatibilité de la

trajectoire du développement des énergies renouvelables sur le territoire national, afin d'atteindre l'objectif de 40 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2030 et l'objectif de 42,5 % dans la consommation énergétique globale. La société Eolise et l'association Energies renouvelables pour tous demandent l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de refus née du silence gardé pendant plus de deux mois sur leur demande respective.

2. Les deux requêtes présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur l'intervention de la société européenne d'ingénierie et de développement des énergies renouvelables (SEIDER) et de la société ENOLYA :

3. La société européenne d'ingénierie et de développement des énergies renouvelables et la société ENOLYA, qui ont pour activité le développement de projets en matière d'énergie, notamment éoliens, justifient d'un intérêt suffisant à intervenir au soutien de la requête de la société Eolise. Leur intervention est, par suite, recevable.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la ministre de la transition énergétique dans l'instance n° 471039 :

4. La société Eolise, qui est spécialisée dans les études, le conseil et l'assistance au montage de projets en matière d'énergies renouvelables, justifie, au regard de ses activités, d'un intérêt lui donnant qualité pour contester le refus de prendre des mesures destinées à accélérer le développement de ces énergies. Par suite, la fin de non-recevoir qui lui a été opposée par la ministre de la transition énergétique doit être écartée.

Sur le cadre applicable aux litiges :

5. Par son courrier du 14 avril 2023, l'association Energies renouvelables pour tous a demandé à l'Etat de prendre toutes mesures utiles permettant à la France d'assurer la compatibilité de la trajectoire du développement des énergies renouvelables sur le territoire national. Par le courrier qu'elle a adressé à la Première ministre et aux ministres chargés de l'écologie et de l'énergie, la société Eolise a, quant à elle, demandé l'adoption de neuf mesures permettant, selon elle, d'accélérer le développement de l'éolien terrestre. Ces mesures étaient, aux termes de ce courrier, destinées à clarifier le point de départ de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale, accélérer et clarifier les phases d'instruction et de décision sur la demande d'autorisation environnementale, veiller à ce que la perturbation d'espèces protégées ne fasse pas obstacle au développement des projets, augmenter les ressources humaines consacrées à l'instruction des demandes d'autorisation environnementale et veiller à ce qu'elles disposent d'une formation adéquate, achever et communiquer la cartographie des zones favorables au développement de l'éolien, faciliter le processus de mise en compatibilité des documents d'urbanisme en présence d'un projet de développement d'énergies renouvelables, sensibiliser le public à la question des énergies renouvelables en luttant contre la désinformation sur leurs impacts, encadrer dans le temps la procédure devant le juge administratif en prévoyant des calendriers de procédure et faire présumer l'urgence dans les procédures de référé concernant les refus d'autorisation environnementale permettant la production d'électricité avec un bilan carbone ne dépassant pas 50 grammes de CO₂ pour 1 kwh produit. La société Eolise a également demandé que soit pris le décret prévu à l'article L. 515-45 du code de l'environnement précisant les règles d'implantation des éoliennes terrestres vis-à-vis des installations militaires et des équipements de surveillance météorologique et de navigation aérienne. Les requérantes soutiennent qu'en l'absence des mesures qu'elles ont demandées, les objectifs de la France en matière de développement des énergies renouvelables ne pourront être atteints et, par suite, que le refus d'adopter ces mesures est illégal.

6. En premier lieu, la requête présentée par la société Eolise tend, notamment, à l'annulation des décisions implicites de refus sur ses demandes tendant à ce que soient adoptées, donc soumises au Parlement, les dispositions législatives qu'elle estime nécessaires pour l'accélération du développement des énergies renouvelables. Cependant, le fait, pour le pouvoir exécutif, de s'abstenir de soumettre un projet de loi au Parlement, touche aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels et échappe, par là-même, à la compétence de la juridiction administrative. Par suite, les conclusions de la requête, en tant qu'elles sont dirigées contre les refus implicites de ses demandes tendant à ce que soient adoptées des dispositions législatives, doivent être rejetées.

7. En deuxième lieu, lorsque le juge administratif est saisi d'une requête tendant à l'annulation du refus opposé par l'administration à une demande tendant à ce qu'elle prenne des mesures pour faire cesser la méconnaissance d'une obligation légale lui incombant, il lui appartient, dans les limites de sa compétence, d'apprécier si le refus de l'administration de prendre de telles mesures est entaché d'illégalité et, si tel est le cas, d'enjoindre à l'administration de prendre la ou les mesures nécessaires. Cependant, et en toute hypothèse, il ne lui appartient pas, dans le cadre de cet office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire.

8. Il appartient à l'administration de prendre les mesures administratives d'ordre juridique, financier, technique ou organisationnel qu'elle estime utiles pour assurer ou faire assurer le respect de la légalité. Lorsque le juge administratif

constate, eu égard notamment à la gravité ou à la récurrence des défaillances relevées, la méconnaissance caractérisée d'une règle de droit dans l'accomplissement de ses missions par l'administration et que certaines mesures administratives seraient, de façon directe, certaine et appropriée, de nature à en prévenir la poursuite ou la réitération, il lui revient, dans les limites de sa compétence et sous la réserve mentionnée au point 7, d'apprécier si le refus de l'administration de prendre de telles mesures est entaché d'illégalité. Cette illégalité ne peut être regardée comme constituée que s'il apparaît au juge qu'au regard de la portée de l'obligation qui pèse sur l'administration, des mesures déjà prises, des difficultés inhérentes à la satisfaction de cette obligation, des contraintes liées à l'exécution des missions dont elle a la charge et des moyens dont elle dispose ou, eu égard à la portée de l'obligation, dont elle devrait se doter, celle-ci est tenue de mettre en œuvre des actions supplémentaires.

9. Lorsque l'illégalité du refus de l'administration de prendre des mesures est établie, le juge, saisi de conclusions en ce sens, lui enjoint d'y mettre fin par toutes mesures utiles. Il appartient normalement aux autorités compétentes de déterminer celles des mesures qui sont les mieux à même d'assurer le respect des règles de droit qui leur sont applicables. Toutefois, le juge peut circonscrire le champ de son injonction aux domaines particuliers dans lesquels l'instruction a révélé l'existence de mesures qui seraient de nature à prévenir la survenance des illégalités constatées, le défendeur conservant la possibilité de justifier de l'intervention, dans le délai qui a lui été imparti, de mesures relevant d'un autre domaine mais ayant un effet au moins équivalent. Enfin, dans l'hypothèse où l'édiction d'une mesure déterminée se révèle, en tout état de cause, indispensable au respect de la règle de droit méconnue et où l'abstention de l'autorité compétente de prendre cette mesure exclurait, dès lors, qu'elle puisse être respectée, il appartient au juge d'ordonner à l'administration de prendre la mesure considérée.

10. En outre, le refus de prendre une mesure déterminée ne saurait être regardé comme entaché d'illégalité au seul motif que la mise en œuvre de cette mesure serait susceptible de concourir au respect de ces obligations. Il ne saurait en aller autrement que dans l'hypothèse où l'édiction de la mesure sollicitée se révélerait nécessaire au respect de l'obligation en cause et où l'abstention de l'autorité compétente exclurait, dès lors, qu'elle puisse être respectée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les objectifs de développement des énergies renouvelables :

11. En premier lieu, la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a fixé, au I de son article 2, l'objectif de porter la part des énergies renouvelables à au moins 23 % de la consommation d'énergie finale de la France d'ici à 2020. Puis, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a, à son article 1er, maintenu cet objectif pour 2020 et fixé un nouvel objectif consistant à atteindre une part de 32 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de la France en 2030, tandis que la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a ensuite fait passer cet objectif à 33 % en 2030. Ces objectifs figurent désormais à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, dont le I prévoit que la politique énergétique nationale a notamment pour objectif, aux termes de son 4°, " de porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 33 % au moins de cette consommation en 2030 ; à cette date, pour parvenir à cet objectif, les énergies renouvelables doivent représenter au moins 40 % de la production d'électricité, 38 % de la consommation finale de chaleur, 15 % de la consommation finale de carburant et 10 % de la consommation de gaz (...) ".

12. En vertu du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : " Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État ". Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, les dispositions de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, qui fixent les objectifs quantitatifs assignés à la politique énergétique, appartiennent à cette catégorie. Si, ainsi que l'a jugé ensuite le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, il incombe au pouvoir réglementaire de ne pas compromettre le respect des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles fixés par les 1° et 3° du I de cet article L. 100-4, les dispositions du 4°, quant à elles, se bornent à fixer des objectifs futurs à l'action de l'Etat dans le domaine des énergies renouvelables. Elles relèvent donc, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel par sa décision du 13 août 2015, s'agissant de la rédaction antérieure de cette disposition, dont l'économie générale était identique et dont il ne résulte pas au demeurant des travaux parlementaires que le législateur ait entendu modifier la teneur lors de l'adoption de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, de la catégorie des dispositions programmatiques et sont, dès lors, dépourvues de portée normative. Par suite, il ne saurait être utilement soutenu que les décisions attaquées méconnaîtraient ces dispositions.

13. En deuxième lieu, la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion et à l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, dite " directive RED I ", a fixé des objectifs nationaux contraignants aux Etats membres, cohérents avec l'objectif tendant à ce que l'Union européenne atteigne une part d'au moins 20 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation brute finale d'énergie d'ici 2020. Pour la France, cet objectif a été fixé à 23 % en 2020.

14. Puis, la directive 2018/2001/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, dite " directive RED II ", qui, selon son article 1er, " (...) fixe un objectif contraignant de l'Union concernant la part globale de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union en 2030 ", a imposé, au paragraphe 1 de son article 3, aux Etats membres de veiller collectivement à ce que la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables représente au moins 32 % dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union en 2030. Pour satisfaire cet objectif global au niveau de l'Union européenne, la partie A de l'annexe I de la directive du 11 décembre 2018 a assigné à chaque Etat membre des " objectifs nationaux globaux " concernant la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020. Pour la France, cet objectif est resté fixé à 23 % pour l'année 2020. En outre, l'article 3 de la directive du 11 décembre 2018 impose, à son paragraphe 2, aux États membres de fixer " (...) des contributions nationales afin d'atteindre collectivement l'objectif global contraignant de l'Union (...) dans le cadre de leurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, conformément aux articles 3 à 5 et 9 à 14 du règlement (UE) 2018/1999. (...) Si, sur la base de l'évaluation des projets de plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat soumis en vertu de l'article 9 du règlement (UE) 2018/1999, la Commission conclut que les contributions nationales des États membres sont insuffisantes pour atteindre collectivement l'objectif global contraignant de l'Union, elle applique la procédure prévue aux articles 9 et 31 dudit règlement ". Le même article 3 prévoit, à son paragraphe 4, d'une part, que " À compter du 1er janvier 2021, la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de chaque État membre ne peut être inférieure à la part de référence figurant dans la troisième colonne du tableau de l'annexe I, partie A ", soit 23 % et, d'autre part, que " Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir le respect de la part de référence. Si un État membre ne maintient pas sa part de référence telle que mesurée sur n'importe quelle période d'un an, l'article 32, paragraphe 4, premier et deuxième alinéas, du règlement (UE) 2018/1999 s'applique ". En vertu des dispositions de l'article 32 de ce règlement, lorsque la Commission européenne décide d'adresser des recommandations, il appartient alors à l'Etat membre de prendre des mesures supplémentaires suffisantes pour combler, dans un délai d'un an à compter de la réception de ces recommandations, l'écart par rapport à cet objectif.

15. Enfin, la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil, dite " directive RED III ", a modifié le paragraphe 1 de l'article 3 de la directive du 11 décembre 2018 pour prévoir que les États membres, à la fois, " veillent collectivement à ce que la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union en 2030 soit d'au moins 42,5 % " et " s'efforcent collectivement de porter à 45 % la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union en 2030 ". Cette directive est, conformément à son article 7, entrée en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne, les États membres disposant, en vertu de l'article 5, d'un délai expirant le 21 mai 2025 pour mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer.

16. D'une part, le délai de transposition de la directive du 18 octobre 2023 n'étant pas expiré à la date de la présente décision, il ne saurait être utilement soutenu que les décisions attaquées méconnaissent, en tout état de cause, les objectifs de cette directive portant à 42,5 % l'objectif de part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique globale de l'Union européenne d'ici 2030.

17. D'autre part, ni la directive du 18 octobre 2023 ni celle du 11 décembre 2018 ne déterminent un objectif consistant à porter la part des énergies renouvelables de la consommation finale brute d'énergie, que ce soit dans l'Union européenne ou en France, à 40 % en 2030. Par suite, les décisions attaquées ne méconnaissent pas, en tout état de cause, un tel objectif.

18. Enfin, les termes de la directive 2018/2001/UE du 11 décembre 2018 cités au point 14, combinés avec ceux du règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018 mentionné à ce même point 14 auxquels ils renvoient, fixent, pour l'Union, un objectif global contraignant consistant à atteindre une part globale de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie au niveau de l'Union européenne à 32 % pour 2030. Pour atteindre cet objectif global, ces dispositions assignent un objectif national à compter de 2020 à chaque Etat membre. Il revient à chaque Etat membre à la fois de maintenir cet objectif national à un niveau au moins constant les années suivantes et de décliner cet objectif dans un plan national, sur lequel la Commission européenne exerce un contrôle. Pour la France, contrairement à ce qui est soutenu, cet objectif national a été fixé par la directive à 23 % et non à 32 %. Par suite, il ne saurait être utilement soutenu que les décisions attaquées méconnaîtraient l'objectif consistant à porter la part des énergies renouvelables à 32 % dans la consommation finale brute d'énergie en France. Il ne peut davantage être soutenu que la France serait tenue au respect d'un objectif de 33% d'énergies renouvelables, un tel pourcentage ne résultant ni de la directive ni du règlement, mais seulement d'une recommandation, dépourvue de valeur contraignante, de la Commission européenne du 18 juin 2019 sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la France pour la période 2021-2030. S'agissant du respect de l'objectif de 23 % de la consommation finale brute d'énergie, si la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute s'élevait, en France, à 22,2 % en 2023, il ressort des pièces du dossier que la dynamique constatée, tenant notamment compte du fait qu'au cours du 1er semestre 2024, 2,1 gigawatts (GW) supplémentaires de ces énergies ont été raccordés contre 1,4 GW au cours de la même période pour l'année 2023 et que trois parcs éoliens en mer

totalisant 1,5 GW ont été mis en service à l'été 2024, doit permettre d'atteindre l'objectif en 2024.

19. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 141-1 du code de l'énergie : " La programmation pluriannuelle de l'énergie, fixée par décret, définit les modalités 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 ainsi que par la loi prévue à l'article L. 100-1 A (...) ". L'article L. 141-2 du même code prévoit, à son 3°, que la programmation pluriannuelle de l'énergie contient un volet relatif au développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération qui " quantifie les gisements d'énergies renouvelables valorisables par filière ". Aux termes de l'article L. 141-3 du même code, elle " (...) couvre deux périodes successives de cinq ans. 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 (...) 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 sont exprimés par filière industrielle (...) ". En vertu de l'article L. 141-4 du même code, cette programmation fait l'objet d'une révision au moins tous les cinq ans pour deux périodes de cinq ans et, le cas échéant, les années restant à courir de la période pendant laquelle intervient la révision. L'article 3 du décret du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie de la période 2019-2028 fixe, notamment, les objectifs suivants de développement de la production d'électricité d'origine renouvelable en France métropolitaine continentale : pour l'énergie éolienne terrestre, 24,1 GW de puissance installée en 2023 et entre 33,3 (option basse) et 34,7 GW (option haute) en 2028, pour l'énergie radiative du soleil, 20,1 GW en 2023 et entre 35,1 (option basse) et 44 GW (option haute) en 2028, pour l'hydroélectricité, 25,7 et entre 26,4 (option basse) et 26,7 GW (option haute) en 2028 et pour l'éolien en mer, 2,4 GW en 2023 et entre 5,2 (option basse) et 6,2 GW (option haute) en 2028.

20. Il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire que les objectifs fixés à l'article 3 du décret arrêtant la programmation pluriannuelle de l'énergie, relatifs à la contribution des différentes sources d'énergies renouvelables à la production d'électricité en France, et qui ne traduisent que des options hautes et basses, présenteraient un caractère contraignant à l'égard de l'Etat. Par suite, il ne peut utilement être soutenu que les décisions attaquées méconnaîtraient ces objectifs.

21. Il résulte de ce qui a été dit aux points 11 à 20 que les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le refus opposé par l'administration à leurs demandes tendant à ce qu'elle prenne les mesures nécessaires au respect, par la France, des objectifs de développement des énergies renouvelables serait entaché d'illégalité. Par suite, leurs demandes d'annulation du refus qui leur a, respectivement, été opposé doivent être rejetées.

En ce qui concerne le refus de prendre le décret prévu par l'article L. 515-45 du code de l'environnement :

22. La société Eolise demande également l'annulation du refus de prendre des mesures réglementaires nécessaires pour limiter les zones d'exclusion et d'éloignement entre les radars militaires et les éoliennes et, en particulier, de prendre le décret prévu par l'article L. 515-45 du code de l'environnement.

23. En vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre " assure l'exécution des lois " et " exerce le pouvoir réglementaire " sous réserve de la compétence conférée au Président de la République pour les décrets en conseil des ministres par l'article 13 de la Constitution. L'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, hors le cas où le respect d'engagements internationaux de la France y ferait obstacle.

24. Aux termes de l'article L. 515-45 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de l'article 5 de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale : " Un décret en Conseil d'Etat précise les règles d'implantation des installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent vis-à-vis des installations militaires et des équipements de surveillance météorologique et de navigation aérienne, sans préjudice des articles L. 6350-1 à L. 6352-1 du code des transports ". Ces dispositions ont repris celles figurant auparavant à l'article L. 553-2 du code de l'environnement dans leur rédaction issue de l'article 141 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

25. En premier lieu, l'article 67 de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a inséré dans le code de l'environnement un article L. 515-45-1 dont les dispositions permettent au préfet de département de subordonner la construction ou la mise en œuvre de nouvelles installations d'éoliennes soumises à autorisation environnementale à la prise en charge par l'exploitant de l'acquisition, de l'installation, de la mise en service et de la maintenance d'équipements destinés à compenser la gêne résultant de ces installations pour le fonctionnement des moyens de détection militaire, ainsi que des radars et aides à la navigation utilisés par la navigation aérienne civile. Si ces dispositions peuvent faciliter l'installation d'éoliennes terrestres à proximité des radars, elles ne rendent pas, contrairement à ce que soutient la ministre en défense, sans objet l'édiction du décret prévu par l'article L. 515-45 du même

code.

26. En second lieu, la ministre de la transition énergétique soutient que, contrairement à ce que fait valoir la société requérante, les dispositions réglementaires auxquelles renvoie l'article L. 515-45 du code de l'environnement ont été édictées. Il s'agirait, d'une part, du décret du 29 novembre 2018 relatif aux éoliennes terrestres, à l'autorisation environnementale et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit de l'environnement, dont l'article 6 a modifié l'article R. 181-32 du code de l'environnement pour prévoir que le préfet, destinataire d'une demande d'autorisation environnementale portant sur un projet d'installation de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent, saisit pour avis conforme " 1° Le ministre chargé de l'aviation civile / a) Pour ce qui concerne les radars primaires, les radars secondaires et les radiophares omnidirectionnels très haute fréquence (VOR), sur la base de critères de distance aux aérogénérateurs ; / b) Pour les autres aspects de la circulation aérienne, sur tout le territoire et sur la base de critère de hauteur des aérogénérateurs. / Ces critères de distance et de hauteur sont fixés par un arrêté des ministres chargés des installations classées et de l'aviation civile ; / 2° Le ministre de la défense, y compris pour ce qui concerne les radars et les radiophares omnidirectionnels très haute fréquence (VOR) relevant de sa compétence ; / (...) / 4° L'établissement public chargé des missions de l'Etat en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens sur la base de critères de distance aux aérogénérateurs fixés par un arrêté du ministre chargé des installations classées ", d'autre part, de l'arrêté du 26 août 2011 relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à autorisation au titre de la rubrique 2 980 de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement et, enfin, de l'instruction du 2 juin 2022 du ministre des armées abrogeant l'instruction du 16 juin 2021 relative aux traitements des dossiers obstacles.

27. Or, la ministre ne saurait utilement invoquer un arrêté ou une instruction pour soutenir que le décret prévu pour l'application de l'article L. 515-45 du code de l'environnement aurait été pris. Au demeurant, l'article 4 de l'arrêté du 26 août 2011, ainsi que l'annexe de l'arrêté du même jour relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à déclaration, fixent les distances minimales d'éloignement entre les éoliennes et les radars utilisés dans le cadre des missions de sécurité météorologique des personnes et des biens et de sécurité à la navigation maritime et fluviale. En ce qui concerne la sécurité de la navigation aérienne, cet article dispose seulement que les perturbations générées par l'installation ne doivent pas remettre en cause de manière significative les capacités de fonctionnement des radars et des aides à la navigation utilisés dans le cadre des missions de sécurité à la navigation aérienne civile et les missions de sécurité militaire, mais ne fixe pas les distances qui doivent être respectées entre les éoliennes et les radars utilisés dans le cadre de la navigation aérienne. Si la ministre s'appuie également sur l'instruction du ministre des armées du 2 juin 2022, cette instruction ne fixe, en tout état de cause, aucun critère d'implantation des projets éoliens vis-à-vis des installations militaires de navigation aérienne mais se borne à abroger une précédente instruction du 16 juin 2021.

28. Il résulte de ce qui précède que ni les dispositions du décret du 29 novembre 2018 ayant modifié l'article R. 181-32 du code de l'environnement, ni les arrêtés et instructions mentionnés par la ministre de la transition énergétique ne peuvent être regardés comme les dispositions réglementaires qu'appelait nécessairement l'article L. 515-45 du code de l'environnement. A la date de la présente décision, il s'est écoulé plus de sept ans depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 26 janvier 2017. Le retard dans l'intervention des dispositions réglementaires prévues par l'article L. 515-45 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de cette ordonnance, excède ainsi le délai raisonnable qui était imparti au pouvoir réglementaire pour prendre le décret prévu par cet article.

29. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par la ministre de la transition énergétique à l'association Energie renouvelables pour tous, que cette dernière n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision de refus qu'elle attaque. La société Eolise, quant à elle, est seulement fondée à demander l'annulation de la décision de refus qui lui a été opposée en tant que cette décision porte sur l'édition du décret prévu par l'article L. 515-45 du code de l'environnement.

Sur les conclusions à fins d'injonction et d'astreinte :

30. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : " Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. / La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure. ". Aux termes de l'article L. 911-3 du même code : " La juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite (...) d'une astreinte (...) dont elle fixe la date d'effet ".

31. Il y a lieu de rejeter les conclusions à fins d'injonction et d'astreinte de l'association Energies renouvelables en conséquence du rejet de ses conclusions à fin d'annulation. En revanche, l'annulation de la décision opposée à la société Eolise en tant qu'elle refuse de prendre les dispositions réglementaires prévues par l'article L. 515-45 du code de l'environnement dans sa rédaction résultant de l'article 5 de l'ordonnance du 26 janvier 2017 implique nécessairement

l'édition de ces dispositions. Il y a donc lieu pour le Conseil d'Etat d'enjoindre au Premier ministre de prendre ces dispositions réglementaires dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

32. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros à verser à la société Eolise, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées par l'association Energies renouvelables pour tous.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de la société européenne d'ingénierie et de développement des énergies renouvelables (SEIDER) et de la société ENOLYA au soutien de la requête n° 471039 est admise.

Article 2 : La décision implicite par laquelle la Première ministre a refusé de prendre les dispositions réglementaires prévues par l'article L. 515-45 du code de l'environnement est annulée.

Article 3 : Il est enjoint au Premier ministre de prendre les dispositions réglementaires prévues par l'article L. 515-45 du code de l'environnement dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 4 : L'Etat versera une somme de 1 000 euros à la société Eolise au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête n° 471039 de la société Eolise est rejeté.

Article 6 : La requête n° 475298 de l'association Energies renouvelables pour tous est rejetée.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à la société Eolise, à l'association Energies renouvelables pour tous, au Premier ministre, à la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques et à la société européenne d'ingénierie et de développement des énergies renouvelables, première dénommée pour l'ensemble des intervenantes.

Délibéré à l'issue de la séance du 30 septembre 2024 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; M. Alain Seban, Mme Laurence Helmlinger, M. Cyril Roger-Lacan, M. Stéphane Hoynck, conseillers d'Etat ; M. David Gaudillère, maître des requêtes et M. Cédric Fraisseix, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 6 novembre 2024.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : M. Cédric Fraisseix

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain

ECLI:FR:CECHR:2024:471039.20241106

Analyse

▼ Abstrats

▼ Résumé

