CONSEIL D'ETAT FM
statuant
au contentieux

N° 381249 **REPUBLIQUE FRANÇAISE**

_____

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

- SOCIETE ALTUS ENERGY
- SOCIETE SOLAIS

_____

Mme Marie-Gabrielle Merloz
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 9ème et 10ème sous-sections réunies)

_____

M. Frédéric Aladjidi
Rapporteur public

Sur le rapport de la 9ème sous-section
de la Section du contentieux

_____

Séance du 4 novembre 2015
Lecture du 23 novembre 2015

_____

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 13 juin 2014 et 4 mai 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les sociétés Altus Energy et Solaïs demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'article 2 de l'arrêté du 25 avril 2014 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique portant diverses dispositions relatives aux installations utilisant l'énergie radiative du soleil telles que visées au 3° de l'article 2 du décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000 fixant par catégorie d'installations les limites de puissance des installations pouvant bénéficier de l'obligation d'achat d'électricité ;

2°) d'ordonner au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie de produire les documents relatifs, d'une part, aux délais moyens de raccordement, tant pour les installations raccordées au réseau public de transport qu'au réseau public de distribution, d'autre part, aux impacts financiers liés à la réalisation du risque de dépassement des délais de raccordement au réseau de transport, enfin, aux conséquences financières d'une immobilisation de capitaux nécessaires à la réalisation des installations raccordées aux réseaux de transport ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2000-108 du 10 février 2000, notamment son article 10 ;
- la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 ;
- le décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000 ;
- le décret n° 2001-410 du 10 mai 2001 ;
- l'arrêté du 4 mars 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil telles que visées au 3° de l'article 2 du décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Marie-Gabrielle Merloz, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Frédéric Aladjidi, rapporteur public ;

1. Considérant qu'afin d'encourager le développement de sources d'énergies alternatives, le 2° de l'article 10 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, aujourd'hui repris à l'article L. 314-1 du code de l'énergie, a ouvert le bénéfice de l'obligation d'achat d'électricité prévue par ces dispositions aux installations qui utilisent des énergies renouvelables dont la puissance installée par site de production n'excède pas 12 mégawatts ; que ces dispositions renvoient à un décret en Conseil d'Etat la fixation des limites de puissance installée pour chaque catégorie d'installations de production qui peuvent bénéficier de l'obligation d'achat ;

2. Considérant que, sur ce fondement, le 3° de l'article 2 du décret du 6 décembre 2000 fixant par catégorie d'installations les limites de puissance des installations pouvant bénéficier de l'obligation d'achat d'électricité ouvre le bénéfice de cette obligation d'achat, lorsque les conditions fixées par l'article 10 de la loi du 10 février 2000 sont réunies, aux installations, d'une puissance installée inférieure ou égale à 12 mégawatts, utilisant l'énergie radiative du soleil ;

3. Considérant que, comme le prévoit l'article 8 du décret du 10 mai 2001 relatif aux conditions d'achat de l'électricité produite par des producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat, un arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie du 4 mars

2011, que tend à modifier l'arrêté du 25 avril 2014 attaqué par la présente requête, a fixé les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil telles que visées au 3° de l'article 2 du décret du 6 décembre 2000 ;

4. Considérant que le premier alinéa de l'article 3 de cet arrêté fixe notamment un délai maximal de dix-huit mois à compter de la date de demande complète de raccordement au réseau public par le producteur pour que soit effectuée la mise en service de l'installation, laquelle correspond à la date de mise en service de son raccordement au réseau public ; que le deuxième alinéa de cet article précise les conditions dans lesquelles ce délai peut être prolongé ; que, dans sa rédaction issue de l'article 2 de l'arrêté attaqué du 25 avril 2014, cet alinéa prévoit le délai « *est prolongé lorsque la mise en service de l'installation est retardée du fait des délais nécessaires à la réalisation des travaux de raccordement et, dans le cas d'une installation raccordée au réseau public de distribution d'électricité, à condition que l'installation ait été achevée dans le délai de dix-huit mois* » ; qu'il résulte de ces dispositions que, contrairement à ce qui était le cas dans la rédaction du texte antérieure à l'arrêté attaqué, la condition d'achèvement de l'installation sous un délai maximal de dix-huit mois lorsque la mise en service de l'installation est retardée du fait des délais nécessaires à la réalisation des travaux de raccordement n'est applicable qu'aux installations raccordées au réseau public de distribution d'électricité ; que, toutefois, quel que soit le réseau auquel l'installation est raccordée, la mise en service doit intervenir dans un délai maximal de deux mois après la fin des travaux de raccordement ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 134-11 du code de l'énergie : « *Les avis et propositions de la Commission de régulation de l'énergie sont motivés. Lorsque l'autorité administrative prend sa décision après avis, ou sur proposition de la commission, elle doit procéder à la publication de ces avis ou propositions ou, s'il s'agit d'une décision individuelle, à leur notification à l'intéressé* » ; qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 8 du décret du 10 mai 2001 : « *L'avis de la Commission de régulation de l'énergie est publié au Journal officiel de la République française en même temps que l'arrêté* » ;

6. Considérant que l'arrêté attaqué du 25 avril 2014 a été publié au Journal officiel le 8 mai 2014 ; que la délibération du 2 avril 2014 de la commission de régulation de l'énergie portant avis sur ce projet d'arrêté n'y a été publiée que le 6 juillet suivant, en méconnaissance des dispositions précitées ; que cette irrégularité n'a cependant, par elle-même, ni eu d'influence sur le sens de la décision prise, ni privé les intéressées d'une garantie, dès lors que la délibération en question a été mise en ligne sur le site internet de la commission de régulation de l'énergie et que les sociétés requérantes ont ainsi pu s'en prévaloir dans leur requête introductive d'instance enregistrée le 13 juin 2014 ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que l'absence de publication de cette délibération au Journal officiel en même temps que l'arrêté attaqué aurait entaché ce dernier d'illégalité doit, en tout état de cause, être écarté ;

7. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi (…) de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » ; qu'aux termes de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, modifié notamment par la loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement : « *I. Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions*

individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration (…) » ;

8. Considérant, d'une part, que les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ont été prises afin de préciser les conditions et les limites dans lesquelles ce principe est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ; que, par suite, les sociétés requérantes ne sauraient utilement se prévaloir de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement pour contester la régularité de la procédure d'adoption de l'arrêté attaqué ;

9. Considérant, d'autre part, que l'article 7 de la Charte de l'environnement, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel, ne concerne que les décisions susceptibles d'avoir une incidence directe et significative sur l'environnement ; que l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui a pour seul objet la mise en œuvre du principe de participation énoncé à cet article, doit être interprété en conformité avec ce dernier ; qu'en reprenant le libellé de l'article 7 de la Charte de l'environnement et en supprimant à l'article L. 121-1 la mention, qui y figurait antérieurement, selon laquelle l'incidence de la décision sur l'environnement doit être « directe et significative », le législateur a entendu donner le même champ d'application aux deux articles et non étendre celui de l'article L. 120-1 ; qu'il en résulte que la procédure de participation du public prévue à l'article L. 120-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi du 27 décembre 2012, ne concerne que les décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement ;

10. Considérant que les dispositions critiquées de l'article 2 de l'arrêté attaqué, comme indiqué au point 4, ont pour seul objet de supprimer, pour les producteurs d'électricité issue de l'énergie radiative du soleil dont l'installation est raccordée au réseau public de transport, l'obligation d'avoir achevé leur installation dans un délai de dix-huit mois lorsque la mise en service de celle-ci est retardée du fait des délais nécessaires à la réalisation des travaux de raccordement ; qu'elles ne leur permettent pas de différer la mise en service de l'installation au-delà d'un délai de deux mois à compter de la fin des travaux de raccordement ; que, dans ces conditions, les dispositions en litige ne sauraient être regardées comme ayant, par elles-mêmes, une incidence directe et significative sur l'environnement ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ne peut, dès lors, qu'être écarté ;

11. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions du 4° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement se bornent à énoncer des principes dont la portée a vocation à être définie dans le cadre d'autres lois et n'impliquent, par elles-mêmes, aucune obligation d'associer le public au processus d'élaboration des projets ayant une incidence sur l'environnement ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la procédure d'adoption de l'arrêté attaqué aurait méconnu ces dispositions doit être écarté ;

12. Considérant, en quatrième lieu, que les dispositions critiquées de l'arrêté du 25 avril 2014 étaient suffisamment précises pour en permettre l'application ;

13. Considérant, en dernier lieu, que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations

différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier ;

14. Considérant, comme dit au point 4, que l'arrêté attaqué a supprimé la condition d'achèvement des travaux de réalisation des installations de production permettant de bénéficier d'une prolongation du délai de dix-huit mois pour les seules installations raccordées au réseau public de transport d'électricité ; que si les sociétés requérantes se prévalent de ce que la délibération de la commission de régulation de l'énergie du 17 mars 2014 a considéré comme discriminatoire la différence de traitement ainsi instaurée et n'a émis un avis favorable au projet d'arrêté litigieux que sous réserve de l'extension à l'ensemble des installations de la dérogation ainsi prévue au profit de celles qui sont raccordées au réseau public de transport, le ministre a pu légalement justifier cette différence de traitement par la différence de situation existant entre les installations selon qu'elles sont raccordées au réseau public de transport ou au réseau public de distribution ; qu'il ressort, en effet, des pièces du dossier que le délai moyen des travaux de raccordement au réseau public de transport dépasse sensiblement celui des travaux de raccordement au réseau public de distribution, même si les sociétés requérantes font valoir que des délais considérables peuvent également être constatés dans ce dernier cas ; que, compte tenu de ce que les capitaux immobilisés pour le financement d'une installation ne peuvent commencer d'être rentabilisés par l'application du tarif d'achat d'électricité qu'une fois celle-ci raccordée au réseau, ce délai moyen de raccordement plus important, combiné à un coût moyen également plus important, du fait de la plus grande complexité technique des travaux de raccordement, est de nature à justifier la différence de traitement critiquée par les sociétés requérantes ; que, par suite, le moyen tiré de la violation du principe d'égalité doit être écarté ;

15. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'ordonner les mesures d'instruction sollicitées, que les sociétés Altus Energy et Solaïs ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'article 2 de l'arrêté du 25 avril 2014 ;

16. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête des sociétés Altus Energy et Solaïs est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société Altus Energy, à la société Solaïs, à la commission de régulation de l'énergie, à Electricité de France et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.