

Conseil Constitutionnel, « Force 5 [Autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité] », Décision n ° 2020-843 QPC du 28 mai 2020

Résumé :

Le 28 mai 2020, le Conseil Constitutionnel rend une décision constatant qu'un acte administratif autorisant l'exploitation d'une installation de production d'électricité constitue une **décision publique ayant une influence sur l'environnement** au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, qui requiert par conséquent une participation du public.

Source :

- <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020843QPC.htm>

Faits :

Il s'agissait en l'espèce de deux associations (l'Association Force 5 et France Nature Environnement) contestant devant le Conseil d'État la décision de l'administration d'autoriser l'exploitation d'une centrale à gaz de Total Direct Énergie à Landivisiau, dans le Finistère.

Procédure :

Les requérants ont dans le cadre de ce recours devant le Conseil d'État formé une **Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC)**¹ contestant la conformité de l'article L. 311-5 du Code de l'énergie à l'article 7 de la Charte de l'environnement². Le Conseil Constitutionnel est saisi de cette question par le Conseil d'État le 5 mars 2020.

Moyens :

La QPC concerne l'article L. 311-5 du Code de l'énergie. Cet article fixe les règles relatives à la délivrance d'une « *autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité* » en donnant les critères que l'autorité administrative concernée doit prendre en compte afin de décider si elle va délivrer l'autorisation.

Les requérants contestent sa conformité à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Cet article, qui a valeur constitutionnelle, énonce le **droit à l'information et à la participation du public dans le contexte environnemental** pour les décisions publiques « *ayant une incidence sur*

¹ La question prioritaire de constitutionnalité (QPC) est un droit qui permet « à tout justiciable de contester, devant le juge en charge de son litige, la constitutionnalité d'une disposition législative applicable à son affaire parce qu'elle porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit » Vie Publique. « Qu'est-ce que la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) ? » (7 juillet 2018) [En ligne] <https://www.vie-publique.fr/fiches/19560-quest-ce-que-la-question-prioritaire-de-constitutionnalite-qpc> (consulté le 22/01/2021)

² La Charte de l'Environnement est un texte faisant partie du « bloc de constitutionnalité », c'est-à-dire qu'il a valeur constitutionnelle. Il est donc possible de contrôler la conformité d'un texte de loi à la Charte de l'Environnement dans le cadre d'une QPC.

l'environnement ». Il dispose également que le législateur doit fixer les conditions et les limites de la mise en œuvre de ces droits³.

Pour les requérants, il est évident que la décision autorisant l'exploitation d'une installation de production d'électricité présente une incidence directe et significative sur l'environnement. Pourtant, **aucune participation du public n'a été sollicitée pour prendre cette décision**. Et pour cause, **rien dans la loi ne prévoit une mise en œuvre concrète dans ce contexte du droit à la participation du public** prévu par la Charte de l'environnement.

Les requérants arguent donc du fait qu'en ne prévoyant pas dans la loi une intervention législative pour mettre en place un dispositif de participation du public, le législateur se serait « *privé d'une de ses compétences les plus essentielles* »⁴. L'article L.311-5 du code de l'énergie est donc mis en œuvre en violation des droits contenus dans la Charte de l'environnement et serait par conséquent inconstitutionnel.

Problème juridique :

La question posée au Conseil Constitutionnel est la suivante : les dispositions contestées du Code de l'énergie sont-elles conformes à l'article 7 de la Charte de l'environnement ?

Solution :

Le Conseil répond par la négative, mais avec une nuance. **L'article L.311-5 du code de l'énergie était bien inconstitutionnel depuis la date de son entrée en vigueur jusqu'au 1^{er} septembre 2013**, car dans cette période la loi ne permettait pas la mise en œuvre des droits contenus dans la Charte de l'environnement. C'est ce que le Conseil appelle la « *non-conformité de date à date* ».

En effet, était en cause un problème de frontière temporelle : il existait une loi du 27 décembre 2012 habilitant le gouvernement à prendre des ordonnances pour mettre en œuvre les droits de l'article L.311-5 du code de l'énergie à l'égard des décisions d'exploitation d'installations de production d'électricité. Dans le cadre de cette loi, une ordonnance avait été adoptée le 5 août 2013 pour introduire dans le Code de l'environnement une procédure générale d'information et de participation du public s'appliquant aux décisions visées par l'article L.311-5 du Code de l'énergie. Or, l'autorisation de la centrale Total avait été délivrée antérieurement à l'adoption de cette ordonnance, le 10 janvier 2013. **Cette autorisation a donc été délivrée à un moment où le principe de participation du public ne se traduisait nulle part dans la législation.**

Ainsi, les dispositions de l'article L.311-5 contestées par les requérants étaient bien inconstitutionnelles jusqu'au 1^{er} septembre 2013, date d'entrée en vigueur de l'article L.120-1-1 (désormais L.123-19-2) du code de l'environnement qui met en œuvre le principe de participation du public. Si le Conseil Constitutionnel avait donné effet immédiat à sa décision,

³ L. const. n° 2005-205 du 1er mars 2005 *relative à la Charte de l'environnement* (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697) : « Dans les conditions et les limites définies par la loi »

⁴ Patrick Martin-Genier, « Quels sont les vrais enjeux de la décision du Conseil Constitutionnel du 28 mai 2020 ? » *Revue Politique et Parlementaire*, 8 juin 2020 [En ligne] <https://www.revuepolitique.fr/quels-sont-les-vrais-enjeux-de-la-decision-du-conseil-constitutionnel-du-28-mai-2020/> (consulté le 22/01/2021)

toutes les procédures d'autorisation conduites entre le 9 mai 2011 (date d'entrée en vigueur de l'article 311-5 contesté) et le 31 août 2013 seraient invalides. **Cette conséquence a semblé « *manifestement excessive* »⁵ aux yeux des Sages.**

Ainsi, le Conseil décide que la méconnaissance par le législateur du principe de participation du public entre le 9 mai 2011 et le 31 août 2013 **ne remettrait pas en cause les projets ayant été réalisés en méconnaissance de cette obligation.** Malgré les aspects positifs de cette décision, l'issue reste décevante pour les associations requérantes dont l'objectif immédiat était l'arrêt de l'exploitation de la centrale Total.

Il faut tout de même souligner que cette décision **réaffirme l'aspect démocratique de la préservation de l'environnement** en qualifiant d'inconstitutionnel un article qui ne prévoyait pas la consultation du public dans les prises de décisions ayant un impact environnemental (en l'espèce, l'exploitation d'une installation électrique). Puisque leur influence sur l'environnement est reconnue, il sera dorénavant impossible pour l'administration de délivrer des autorisations d'exploitation pour des installations électriques de ce type sans passer par la mise en œuvre d'un processus de participation du public, tel que prévu à l'article L.123-19-2 du code de l'environnement.

Fiche rédigée par Pauline Greiner, membre de Notre Affaire à Tous

⁵ Ibid