

## COMMUNIQUÉ DE PRESSE

### Décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022

*(Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat)*

***Saisi de la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, le Conseil constitutionnel encadre en des termes inédits, par des réserves d'interprétation énoncées sur le fondement de la Charte de l'environnement, la mise en œuvre de dispositions concernant le déploiement d'un terminal méthanier flottant et certaines installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles***

Par sa décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur des dispositions de la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, dont il avait été saisi par deux recours émanant respectivement de plus de soixante députés et de plus de soixante sénateurs.

\* Etaient notamment contestés par les députés requérants l'article 29 de la loi déferée, relatif au régime de maintien en exploitation d'un terminal méthanier flottant, ainsi que son article 30 prévoyant les règles de procédure applicables au projet d'installation d'un terminal méthanier flottant sur le site portuaire du Havre.

Les trois premiers paragraphes de l'article 29 prévoient, d'une part, la possibilité pour le ministre chargé de l'énergie d'imposer à un opérateur de maintenir en exploitation un terminal méthanier flottant pendant la durée qu'il fixe et de lui assigner des capacités de traitement de gaz naturel liquéfié à atteindre et, d'autre part, les règles auxquelles cette installation est soumise.

L'article 30 prévoit les dérogations procédurales, notamment au code de l'environnement, applicables au projet d'installation d'un terminal méthanier flottant sur le site portuaire du Havre.

- Les députés requérants reprochaient à ces dispositions de méconnaître l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et les exigences découlant des articles 1<sup>er</sup>, 5 et 6 de la Charte de l'environnement. À l'appui de ces griefs, ils faisaient valoir, d'une part, que, en permettant le maintien en

exploitation d'un terminal méthanier flottant et, d'autre part, en prévoyant des dérogations nombreuses et disproportionnées aux règles environnementales pour l'installation du terminal méthanier situé au Havre, le législateur aurait autorisé qu'il soit porté à l'environnement des atteintes irréversibles.

- Le Conseil constitutionnel rappelle que, aux termes du préambule de la Charte de l'environnement : *« l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ... l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ... la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ... afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins »*.

L'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement dispose que *« Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »*. Les limitations apportées par le législateur à l'exercice de ce droit doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement, *« Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social »*. Il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre.

Selon l'article 7 de la Charte de l'environnement : *« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »*. Il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de mise en œuvre de ces dispositions.

A cette aune, constatant qu'un terminal méthanier flottant est un navire servant d'installation de traitement de gaz naturel liquéfié, amarré dans un port où il est raccordé, par une canalisation, à un réseau de transport de gaz naturel, le Conseil constitutionnel juge que, au regard de son objet et de ses effets, l'installation et la mise en service d'un terminal méthanier flottant est susceptible de porter atteinte à l'environnement.

Le Conseil constitutionnel relève que, toutefois, en premier lieu, il résulte des travaux préparatoires que ces dispositions visent à répondre à des difficultés d'approvisionnement énergétique en gaz par l'augmentation des capacités nationales de traitement de gaz naturel liquéfié. Ce faisant, elles mettent en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique

En deuxième lieu, les dispositions contestées prévoient que le maintien en exploitation d'un terminal méthanier flottant ainsi que l'installation d'un tel terminal sur le site portuaire du Havre est possible lorsqu'il est nécessaire d'augmenter les capacités nationales de traitement de gaz naturel liquéfié afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement.

Par une réserve d'interprétation formulée en des termes inédits, le Conseil constitutionnel juge, qu'il résulte cependant du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Dès lors, sauf à méconnaître l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, ces dispositions ne sauraient s'appliquer que dans le cas d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz.

En troisième lieu, les dispositions de l'article 29 prévoient que le terminal méthanier flottant désigné par arrêté est soumis aux règles et aux contrôles internationalement reconnus de sécurité applicables à la catégorie des navires, ainsi qu'à l'ensemble des prescriptions prises par le préfet sur proposition de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire, afin notamment de prévenir les inconvénients ou dangers pour l'environnement. Ces prescriptions précisent les obligations liées au démantèlement ou à l'adaptation des installations et des équipements à l'issue de leur exploitation, incluant les éventuelles obligations de renaturation du site.

En quatrième lieu, d'une part, les dispositions de l'article 30, qui prévoient des dérogations procédurales, ne s'appliquent que pour la réalisation d'un terminal méthanier flottant sur le site portuaire du Havre et pour une durée d'exploitation qui ne peut dépasser cinq ans. D'autre part, ces dérogations, qui sont limitativement énumérées, ne peuvent être mises en œuvre que si elles sont strictement proportionnées aux besoins de ce projet et jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Dans tous les cas, le public est informé sur les incidences notables du projet sur l'environnement et la santé humaine et l'exploitant doit se conformer aux mesures d'évitement et de réduction des atteintes à des espèces protégées et à leurs

habitats. En outre, dans un délai de six mois à compter de la mise en service du terminal, l'exploitant est tenu de réaliser une étude, mise à la disposition du public, sur les impacts environnementaux associés à l'exploitation du terminal. Il doit également, six mois avant la fin de l'exploitation, remettre une étude, mise à disposition du public, sur les conditions de démantèlement de l'exploitation, les mesures de compensation mises en œuvre et l'état de la biodiversité et des sols. Par ailleurs, les décisions de l'autorité compétente prises en application de ces dérogations peuvent faire l'objet de recours devant le juge administratif, y compris par la voie du référé.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel déduit que sous la réserve précédemment énoncée, les dispositions contestées sont conformes à la Constitution.

\* Etait également contesté par les députés requérants, notamment, l'article 36 de la loi déferée, permettant de rehausser le plafond d'émissions de gaz à effet de serre applicable à certaines installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles.

Les députés requérants dénonçaient les dommages irréversibles qu'un tel rehaussement causerait à l'environnement ainsi que l'absence de précision sur la portée de l'obligation de compensation de cette mesure prévue par les dispositions déferées. Il en résulterait, selon eux, une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de l'article 6 de la Charte de l'environnement.

A l'aune du cadre constitutionnel précédemment rappelé, le Conseil constitutionnel juge que ces dispositions, en permettant le rehaussement du plafond d'émissions de ces installations, portent atteinte à l'environnement.

Il relève que, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu limiter le risque de défaillance du système électrique national. Il a ainsi mis en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique.

D'une part, un tel rehaussement ne peut intervenir qu'en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité de tout ou partie du territoire national.

Par la même réserve d'interprétation que celle énoncée à propos du déploiement d'un terminal méthanier flottant, le Conseil constitutionnel juge qu'il résulte du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de

l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Dès lors, sauf à méconnaître l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, ces dispositions ne sauraient s'appliquer que dans le cas d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en électricité.

D'autre part, les exploitants des installations concernées sont soumis, sous peine de sanctions, à une obligation de compensation des émissions de gaz à effet de serre résultant du rehaussement du plafond d'émissions. Cette compensation doit permettre de financer des projets, situés sur le territoire français, favorisant notamment le renouvellement forestier, le boisement, l'agroforesterie, l'agrosylvopastoralisme ou l'adoption de toute pratique agricole réduisant les émissions de gaz à effet de serre ou de toute pratique favorisant le stockage naturel de carbone. Par ailleurs, en application de l'article L. 229-55 du code de l'environnement, les réductions et séquestrations d'émissions issues de ces projets doivent être mesurables, vérifiables, permanentes et additionnelles.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel juge qu'il incombe au pouvoir réglementaire de fixer le niveau et les modalités de cette obligation afin de compenser effectivement la hausse des émissions de gaz à effet de serre et de ne pas compromettre le respect des objectifs de réduction de ces émissions et de réduction de consommation énergétique primaire des énergies fossiles fixés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

Sous ces deux réserves, le Conseil constitutionnel juge conformes à la Constitution les dispositions contestées.

\* Enfin, étaient contestés par les sénateurs requérants les articles 39, 40 et 41 de la loi déferée réformant le mécanisme de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh), par lequel Électricité de France est tenu de céder aux autres fournisseurs d'électricité une part substantielle de sa production d'électricité nucléaire, à un tarif réglementé.

Les sénateurs requérants reprochaient en particulier à l'article 40 de la loi déferée, qui complète l'article L. 337-16 du code de l'énergie afin de fixer à 49,5 euros par mégawattheure le prix minimum de vente de l'électricité nucléaire historique, de méconnaître la liberté d'entreprendre d'Électricité de France faute de prévoir que la fixation définitive du prix devra tenir compte des conditions économiques de production d'électricité par les centrales nucléaires.

Dans les motifs de sa décision sur ce point, le Conseil constitutionnel relève notamment que l'article L. 337-16 du code de l'énergie prévoit que, jusqu'à l'entrée en vigueur d'un décret en Conseil d'Etat précisant les méthodes d'identification et de comptabilisation des coûts prévisionnels liés aux charges pesant à long terme sur les exploitants d'installations nucléaires de base, le prix de l'électricité est arrêté par les ministres chargés de l'énergie et de l'économie après avis de la Commission de régulation de l'énergie. Cet article prévoit également que, pour réviser ce prix, peuvent notamment être prises en compte l'évolution de l'indice des prix à la consommation et celle du volume global maximal d'électricité nucléaire historique pouvant être cédé. Le Conseil constitutionnel rappelle que, en application de la réserve énoncée au paragraphe 11 de sa décision n° 2019-791 DC du 7 novembre 2019, les ministres chargés de l'énergie et de l'économie doivent arrêter un prix en tenant suffisamment compte des conditions économiques de production d'électricité par les centrales nucléaires.