

Décision n° 2022-991 QPC
du 13 mai 2022

(Association France nature
environnement et autres)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 8 mars 2022 par le Conseil d'État (décision n° 459292 du même jour) dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée par l'association France nature environnement et autres. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2022-991 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées par les associations requérantes, enregistrées le 23 mars 2022 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées pour la Fédération française des associations de sauvegarde des moulins et autres par Mes Jean-François Remy et Julien Goudemez, avocats au barreau de Nancy, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées pour la Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique par la SCP Zribi et Texier, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées par les associations requérantes, enregistrées le 7 avril 2022 ;

– les secondes observations en intervention présentées pour la Fédération française des associations de sauvegarde des moulins et autres par Mes Remy et Goudemez, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations en intervention présentées pour la Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique par la SCP Zribi et Texier, enregistrées le même jour ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Thomas Dubreuil, avocat au barreau de Vannes, pour les associations requérantes, Me Stéphane-Laurent Texier, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour la Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique, Me Remy, pour la Fédération française des associations de sauvegarde des moulins et autres, et M. Antoine Pavageau, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 19 avril 2022 ;

Au vu des pièces suivantes :

– la note en délibéré présentée pour la Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique par la SCP Zribi et Texier, enregistrée le 20 avril 2022 ;

– la note en délibéré présentée par le Premier ministre, enregistrée le 22 avril 2022 ;

– les notes en délibéré présentées par les associations requérantes, enregistrées les 2 et 5 mai 2022 ;

– la note en délibéré présentée pour la Fédération française des associations de sauvegarde des moulins et autres par Mes Remy et Goudemez, enregistrée le 3 mai 2022 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article L. 214-18-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi du 24 février 2017 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« Les moulins à eau équipés par leurs propriétaires, par des tiers délégués ou par des collectivités territoriales pour produire de l'électricité, régulièrement installés sur les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux mentionnés au 2° du I de l'article L. 214-17, ne sont pas soumis aux règles définies par l'autorité administrative mentionnées au même 2°. Le présent article ne s'applique qu'aux moulins existant à la date de publication de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables ».

2. Les associations requérantes, rejointes par l'une des parties intervenantes, reprochent à ces dispositions d'exempter désormais les moulins à eau de toutes les obligations et prescriptions que l'administration peut édicter pour assurer la migration des poissons et le transport des sédiments. Il en résulterait une méconnaissance du droit de vivre dans un environnement équilibré protégé par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, dont la préservation de la continuité écologique des cours d'eau serait une composante, ainsi que de ses articles 2 à 4.

3. Elles reprochent en outre à ces dispositions d'être entachées d'inintelligibilité et d'instituer une différence de traitement injustifiée entre les moulins à eau équipés pour la production hydroélectrique et les autres ouvrages hydrauliques.

4. L'article 1^{er} de la Charte de l'environnement dispose que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

5. S'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

6. 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.

7. Le 2^o du paragraphe I de l'article L. 214-17 du code de l'environnement prévoit que les ouvrages installés sur les cours d'eau pour lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs doivent être gérés, entretenus et équipés selon des règles définies par l'autorité administrative.

8. Les dispositions contestées de l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement exemptent les moulins à eau équipés pour produire de l'électricité de ces règles qui tendent à préserver la continuité écologique de ces cours d'eau.

9. Toutefois, en premier lieu, il ressort des travaux parlementaires que le législateur a entendu non seulement préserver le patrimoine hydraulique mais également favoriser la production d'énergie hydroélectrique qui contribue au développement des énergies renouvelables. Il a, ce faisant, poursuivi des motifs d'intérêt général.

10. En deuxième lieu, d'une part, cette exemption ne concerne que les moulins à eau équipés pour produire de l'électricité et qui existent à la date de publication de la loi du 24 février 2017. D'autre part, elle ne s'applique pas aux ouvrages installés sur les cours d'eau en très bon état écologique, qui jouent le rôle de réservoir biologique ou dans lesquels une protection complète des poissons est nécessaire.

11. En dernier lieu, les dispositions contestées ne permettent de déroger qu'aux règles découlant du 2^o du paragraphe I de l'article L. 214-17 du code de l'environnement et ne font pas obstacle, en particulier, à

l'application de l'article L. 214-18, qui impose de maintenir un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces aquatiques.

12. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement doit être écarté.

13. Par conséquent, les dispositions contestées, qui ne méconnaissent pas non plus les articles 2, 3 et 4 de la Charte de l'environnement, ni le principe d'égalité, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – L'article L. 214-18-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables, est conforme à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 12 mai 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 13 mai 2022.