

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N° 2301484

M. F... B... et autres

Mme Delphine Thielleux
Rapporteure

M. Jonathan Cotraud
Rapporteur public

Audience du 6 juillet 2023
Décision du 13 juillet 2023

29-05
44-005
54-06-06
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rouen

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 12 avril 2023, 17 avril 2023 et 22 mai 2023, l'association Ecologie pour Le Havre, Mme A... D..., M. G... H..., M. K... I..., M. F... B... et l'association Europe écologie – Les Verts Normandie, demandent au tribunal d'annuler l'arrêté du 13 mars 2023 par lequel la ministre de la transition énergétique a fixé les objectifs de mise en service, de maintien en exploitation et de capacités de traitement de gaz naturel liquéfié pour le projet d'installation d'un terminal méthanier flottant dans le port du Havre porté par la société par actions simplifiées (SAS) TotalEnergies LNG Services France.

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté du 13 mars 2023 ;
- cet arrêté est entaché d'un défaut de motivation ;
- il est illégal, dès lors qu'aucune étude de dangers ne lui est annexée ;
- il est illégal, dès lors qu'il n'existe pas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz, le projet de terminal méthanier flottant ayant en réalité pour objet d'approvisionner le marché européen ;
- il méconnaît l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement ainsi que le principe de prévention.

Par un mémoire en défense enregistré le 10 mai 2023, la SAS TotalEnergies LNG Services France, représentée par Me Billery et Me Brenot, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, dès lors que les requérants ne justifient d'aucun intérêt pour agir à l'encontre de l'arrêté du 13 mars 2023 ;
- il ne relève pas de l'office du juge d'opérer des arbitrages politiques tels que ceux auxquels les requérants l'invitent à se livrer dans le cadre de la présente instance ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 15 mai 2023, la ministre de la transition énergétique conclut au rejet de la requête au motif que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2022-843 DC du 12 août 2022 ;
- le règlement (UE) n° 2022/2576 du Conseil du 19 décembre 2022 ;
- le règlement (UE) n° 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 ;
- l'arrêté du 28 novembre 2013 portant adoption du plan d'urgence gaz pris en application du règlement (UE) n° 994/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant la directive 2004/67/CE du Conseil ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme J...,
- les conclusions de M. Cotraud, rapporteur public,
- et les observations de M. B..., représentant les requérants, ainsi que celles de Mme E..., représentant la ministre de la transition énergétique, et celles de Me Brenot, représentant la SAS TotalEnergies LNG Services France.

Considérant ce qui suit :

1. Le 8 juillet 2022, la SA à conseil d'administration GRTgaz et la société européenne (SE) TotalEnergies ont déposé une demande d'examen au cas par cas n° 2022-4532 pour un projet intitulé « Nouvelle alimentation du réseau de transport de gaz avec implantation d'un navire regazéifieur de gaz naturel liquéfié (FSRU) quai de Bougainville dans le port du Havre pour injection de gaz naturel dans le réseau de transport et construction d'une nouvelle canalisation de transport de gaz de 3,4 km en DN500 avec installations annexes associées ». Cette demande a été instruite dans le cadre des dispositions des articles L. 122-1 et R. 122-2 et suivants et L. 555-1 et R. 555-2 et suivants du code de l'environnement. Le 3 août 2022, cette demande a fait l'objet d'une décision de dispense d'évaluation environnementale. Le 16 août 2022, la SA à conseil

d'administration GRTgaz a soumis aux services préfectoraux une demande d'autorisation de construire et d'exploiter une canalisation de transport de gaz naturel et deux installations annexes, pour le raccordement d'un navire regazéificateur de gaz naturel liquéfié communément appelé sous l'acronyme anglais « FSRU » (Floating Storage Regasification Unit). Le 19 août 2022, la direction régionale des affaires culturelles a informé la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement que le projet ne donnera pas lieu à une prescription d'archéologie préventive. Le 22 août 2022, la direction départementale des territoires et de la mer a émis un avis favorable au projet de canalisation de transport de gaz, sous réserve que certaines dispositions soient mises en œuvre, ces dispositions ayant été reprises à l'article 5 de l'arrêté du 22 décembre 2022 mentionné ci-dessous. Le 21 septembre 2022, la zone de défense et de sécurité Ouest du ministère des armées n'a formulé aucune observation particulière sur le projet de canalisation de gaz. Les 19 septembre 2022 et 29 septembre 2022, le conseil municipal du Havre et le conseil communautaire de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole ont formulé des avis favorables au projet de canalisation de gaz. Le 19 septembre 2022, le conseil municipal de Gonfreville-l'Orcher a décidé de s'abstenir concernant ce même projet. Une participation du public par voie électronique s'est déroulée du 31 octobre au 29 novembre 2022 dans les conditions prévues à l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement. Le projet a été présenté en réunion publique le 14 octobre 2022 au Havre et en réunion de la commission de suivi de site de la zone industrialo-portuaire du Havre le 8 décembre 2022. Par un arrêté du 22 décembre 2022, le préfet de la Seine-Maritime a délivré à la SA à conseil d'administration GRTgaz l'autorisation de construire et d'exploiter, pour le transport de gaz naturel ou assimilé, une canalisation enterrée d'environ 3,05 kilomètres et deux installations annexes sur le territoire des communes du Havre et de Gonfreville-l'Orcher.

2. Par un arrêté du 13 mars 2023, la ministre de la transition énergétique a fixé les objectifs de mise en service, de maintien en exploitation et de capacités de traitement de gaz naturel liquéfié pour le projet d'installation d'un terminal méthanier flottant dans le port du Havre porté par la SAS TotalEnergies LNG Services France. Par leur requête, M. B... et autres demandent l'annulation de cet arrêté.

3. En premier lieu, l'arrêté attaqué énonce l'ensemble des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement et satisfait ainsi à l'exigence de motivation prévue à l'article L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration. Le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'arrêté du 13 mars 2023 doit, dès lors et en tout état de cause, être écarté.

4. En deuxième lieu, aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait qu'une étude de dangers soit annexée à l'arrêté du 13 mars 2023 en litige. Au demeurant, les requérants n'établissent ni même n'allèguent avoir sollicité la communication d'une telle étude. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué serait illégal au motif qu'aucune étude de dangers ne lui est annexée doit être écarté.

5. En troisième lieu, aux termes de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.* ».

6. De plus, aux termes de l'article L. 121-32 du code de l'énergie : « *I. - Des obligations de service public sont assignées : / 1° Aux opérateurs de réseaux de transport et de distribution de gaz naturel et aux exploitants d'installations de gaz naturel liquéfié, y compris les installations fournissant des services auxiliaires ; / 2° Aux fournisseurs mentionnés aux articles L. 443-1 et suivants du présent code, aux entreprises locales de distribution mentionnées à l'article L. 111-54 du même code et aux distributeurs agréés mentionnés au III de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales ; / 3° Aux titulaires de concessions de stockage souterrain*

de gaz naturel régies par le livre II du code minier. / II. - Elles portent sur : / (...) 3° La sécurité d'approvisionnement ; (...) ».

7. Aux termes de l'article 29 de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat : « I. - *S'il est nécessaire d'augmenter les capacités nationales de traitement de gaz naturel liquéfié afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement, le ministre chargé de l'énergie peut décider de soumettre un terminal méthanier flottant ou un projet d'installation d'un tel terminal, qu'il désigne par arrêté, au régime défini au présent article. / II. - La désignation d'un terminal méthanier flottant ou d'un projet d'installation d'un tel terminal par le ministre chargé de l'énergie emporte obligation pour l'opérateur de ce terminal de le maintenir en exploitation sur le territoire métropolitain continental au sens de l'article L. 141-1 du code de l'énergie pendant une durée fixée par l'arrêté mentionné au I du présent article eu égard aux besoins de la sécurité d'approvisionnement. / L'arrêté fixe la date de mise en service du terminal méthanier flottant. Il peut également assigner à l'installation des capacités de traitement de gaz naturel liquéfié à atteindre. / III. - Le terminal méthanier flottant désigné par l'arrêté mentionné au I demeure soumis aux règles et aux contrôles de sécurité applicables, en application du droit international maritime, à la catégorie de navires dont il relève ainsi qu'à l'ensemble des prescriptions prises par le représentant de l'Etat dans le département sur proposition de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire, notamment en matière de marchandises dangereuses, afin de prévenir les inconvénients ou dangers, pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques et pour l'environnement, susceptibles de résulter de ses activités. 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. (...) ».*

8. Pour l'application et l'interprétation d'une disposition législative, aussi bien les autorités administratives que le juge sont liés par les réserves d'interprétation dont une décision du Conseil constitutionnel, statuant sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, assortit la déclaration de conformité de cette disposition à la Constitution.

9. Il résulte de la réserve d'interprétation dont la décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022 du Conseil constitutionnel a assorti la déclaration de conformité à la Constitution des articles 29 et 30 de la loi du 16 août 2022 que ces dispositions, qui 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, ne sauraient, sans méconnaître l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, s'appliquer que dans le cas d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz.

10. La sécurité d'approvisionnement en gaz consiste à assurer la continuité de la fourniture de gaz au regard de différents risques auxquels le système gazier est confronté, soit, notamment et principalement, les aléas climatiques et les pertes de sources d'approvisionnement, ces pertes pouvant résulter de problèmes techniques sur les infrastructures ou de tensions géopolitiques.

11. Pour constater l'existence d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel, la ministre de la transition énergétique a d'abord relevé que la réduction des exportations de gaz russe vers l'Union européenne a bouleversé les conditions d'approvisionnement de la France en gaz naturel à haut pouvoir calorifique, avec une inversion des flux gaziers aux frontières franco-allemande et franco-belge et une augmentation des importations de gaz naturel liquéfié. Elle a ensuite relevé la nécessité d'assurer

l'approvisionnement en gaz naturel des consommateurs français sans restreindre les capacités d'exportation de gaz naturel vers l'Allemagne, la Belgique et la Suisse, conformément à la réglementation européenne et à l'accord sous forme de lettres entre le Gouvernement de la République française et la Confédération helvétique relatif à la sécurité mutuelle d'approvisionnement en gaz naturel. Enfin, elle a relevé que les capacités d'importation disponibles sont insuffisantes pour assurer l'approvisionnement en gaz naturel en cas d'indisponibilité du gazoduc Franpipe et que la reconstitution des stocks de gaz naturel en amont de l'hiver est essentielle pour assurer la sécurité d'approvisionnement.

12. En l'absence de production nationale significative, l'approvisionnement de la France en gaz repose sur des importations. L'approvisionnement de la France en gaz à haut pouvoir calorifique, qui représente environ 90 % de la consommation française totale d'après la ministre de la transition énergétique, est assuré par de multiples pays tels que la Norvège, la Russie, l'Algérie, le Nigéria et le Qatar, par le biais de gazoducs, de points d'interconnexions terrestres et de quatre terminaux méthaniers terrestres.

13. En l'espèce, il est constant que depuis le début du conflit russo-ukrainien, les importations de gaz de la Russie vers l'Union européenne ont été réduites, ce qui a entraîné une modification des conditions d'approvisionnement de la France en gaz à haut pouvoir calorifique, consistant notamment en une inversion des flux gaziers au niveau national et au niveau des frontières franco-allemande et franco-belge, dont il n'est nullement établi qu'elle procéderait d'un simple choix des opérateurs, et en une augmentation des importations de gaz naturel liquéfié, tel que cela ressort notamment du tableau intitulé « Approvisionnement de la France en gaz naturel » produit par la ministre de la transition énergétique à l'appui de ses écritures. Ces circonstances ont également renforcé la dépendance de la France au gazoduc Franpipe, permettant des importations depuis la Norvège.

14. En outre, il est constant que la sécurité d'approvisionnement en gaz implique d'assurer l'approvisionnement en gaz des consommateurs français. Au vu des engagements de la France au niveau européen, et en particulier du principe de solidarité européenne, de l'accord de « soutien mutuel » signé le 25 novembre 2022 entre la France et l'Allemagne et de l'accord sous forme de lettres entre le Gouvernement de la République française et la Confédération helvétique relatif à la sécurité mutuelle d'approvisionnement en gaz naturel signées à Paris le 27 janvier 2009 et à Berne le 26 février 2009, l'approvisionnement en gaz des consommateurs français doit être compatible avec le maintien des capacités d'exportation de gaz naturel vers l'Allemagne et la Suisse, ainsi que, d'après la ministre, la Belgique.

15. Par ailleurs, il est constant que le gazoduc Franpipe est la principale source d'approvisionnement en gaz naturel par voie de gazoduc, correspondant à plus d'un quart des capacités disponibles pour l'importation de gaz à haut potentiel calorifique en France. Les requérants ne contestent pas que la potentielle indisponibilité technique ou commerciale de cette infrastructure gazière, ou son potentiel sabotage, sont de nature à déséquilibrer le système d'approvisionnement en gaz national en créant un déficit de gaz au Nord et un excédent de gaz au Sud, pouvant occasionner des congestions sur le réseau gazier français ainsi que des contraintes sur les capacités d'importation de certains terminaux méthaniers. La ministre de la transition énergétique fait valoir, sans être sérieusement contestée, qu'alors que les importations de gaz russe n'ont pas été entièrement compensées par la diversification des approvisionnements, la baisse des prix, l'augmentation des capacités de stockage, notamment des quatre terminaux méthaniers terrestres existant et la baisse de la consommation de gaz, le système d'approvisionnement gazier français ne permettra pas de couvrir, en cas d'indisponibilité effective du gazoduc Franpipe, une

consommation nationale comparable à celle observée entre le 1^{er} avril 2022 et le 31 mars 2023, soit 530 TWh, et de préserver les capacités de transit vers l'Allemagne, la Suisse et la Belgique.

16. Enfin, il ressort de la communication du 18 octobre 2022 de la Commission européenne sur l'urgence énergétique que le conflit russo-ukrainien a occasionné une « *crise énergétique sans précédent* ». Il résulte également du règlement (UE) n° 2022/2576 du Conseil du 19 décembre 2022 renforçant la solidarité grâce à une meilleure coordination des achats de gaz, à des prix de référence fiable et à des échanges transfrontières de gaz, que « *la guerre d'agression non provoquée et injustifiée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et la réduction sans précédent des livraisons en gaz naturel de la Fédération de Russie à destination des Etats membres menacent la sécurité de l'approvisionnement de l'Union et de ses Etats membres* », que « *le fait que la Fédération de Russie se sert de l'approvisionnement en gaz comme d'une arme et manipule les marchés en perturbant intentionnellement les flux de gaz a entraîné une flambée des prix de l'énergie dans l'Union, ce qui (...) porte gravement atteinte à la sécurité de l'approvisionnement* » et que « *Le risque élevé d'un arrêt complet de l'approvisionnement en gaz russe et la hausse extrême des prix de l'énergie, qui nuisent à l'économie de l'Union, constituent de graves difficultés* ». Ce règlement évoque également la persistance d'une « *situation de graves difficultés pour la sécurité de l'approvisionnement* » en gaz.

17. Il résulte de ce faisceau d'indices, et alors même que l'état des stocks de gaz en France était, à la date de l'arrêté attaqué et d'après des données publiques, d'environ 42 TWh, soit environ 31 %, qu'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz est suffisamment caractérisée en l'état du dossier à la date de l'arrêté du 13 mars 2023. Ce moyen doit, dans ces conditions, être écarté.

18. En dernier lieu, compte tenu de ce qui précède, et alors que le Conseil constitutionnel a, par sa décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, jugé que les trois premiers paragraphes de l'article 29 de la loi du 16 août 2022 qui lui était déférée ne méconnaissent pas les articles 1^{er}, 5, 6 et 7 de la Charte de l'environnement, ni aucune autre exigence constitutionnelle, sous la réserve rappelée au point 9 du présent jugement, les requérants n'établissent pas que l'arrêté attaqué aurait été pris en méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et du principe de prévention.

19. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par la SAS TotalEnergies LNG Services France, que les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 13 mars 2023 par lequel la ministre de la transition énergétique a fixé les objectifs de mise en service, de maintien en exploitation et de capacités de traitement de gaz naturel liquéfié pour le projet d'installation d'un terminal méthanier flottant dans le port du Havre porté par la SAS TotalEnergies LNG Services France doivent être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. B... et autres est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié M. F... B..., en sa qualité de représentant unique des requérants, à la ministre de la transition énergétique et à la SAS TotalEnergies LNG Services France.

Délibéré après l'audience du 6 juillet 2023, à laquelle siégeaient :

- Mme Bailly, présidente,
- Mme J... et Mme C..., conseillères.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 juillet 2023.

La rapporteure,

La présidente,

D. J...

La greffière,

P. Bailly

A. Hussein

La République mande et ordonne à la ministre de la transition énergétique, en ce qui la concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.