

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA GUYANE**

N° 2101084

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE
LA REGION GUYANE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

COLLECTIVITE TERRITORIALE DE GUYANE

FEDERATION REGIONALE DU BATIMENT ET
DES TRAVAUX PUBLICS

Le juge des référés

M. Martin,
Juge des référés

Décision du 7 septembre 2021

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires complémentaires, enregistrés les 4 août, 3 septembre et 6 septembre 2021, la chambre de commerce et d'industrie de la région Guyane, la collectivité territoriale de Guyane et la fédération régionale du bâtiment et des travaux publics demandent au juge des référés, en application de l'article R. 832-1 et R. 832-5 du code de justice administrative, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) de déclarer recevable la tierce opposition qu'elles ont formée ;

2°) à titre principal, de déclarer l'ordonnance du 27 juillet 2021 non avenue ;

3°) de rejeter la demande des associations France nature environnement et Guyane nature environnement ;

4°) à titre subsidiaire, de déclarer l'ordonnance du 27 juillet 2021 non avenue en tant qu'elle est immédiatement exécutoire ;

5°) de moduler dans le temps les effets de la décision à intervenir ;

6°) d'accorder à la collectivité territoriale de Guyane un délai de neuf mois afin de lui permettre d'adapter son schéma d'aménagement régional et son schéma de mise en valeur de la mer dans la zone du Larivot ;

7°) d'accorder à l'Etat un délai de neuf mois pour organiser une nouvelle enquête publique et prendre une nouvelle décision portant autorisation d'exploiter la centrale en cause en tenant compte du décret du 27 août 2021 ;

Elles soutiennent que :

- elles n'ont été ni présentes ni représentées dans l'instance précédente ayant abouti à la suspension de l'arrêté du 22 octobre 2020 du préfet de la Guyane ;
- la suspension préjudicie à leurs droits ;
- l'intervention en tierce opposition de la collectivité territoriale de la Guyane est recevable dès lors que la décision du 27 juillet 2021 préjudicie à ses droits puisqu'elle est compétente en matière de programmation pluriannuelle de l'énergie en Guyane et qu'elle aurait ainsi dû être atraite à la procédure ;
- l'intervention en tierce opposition de la chambre de commerce et d'industrie de la région Guyane, qui a pour mission d'initier, d'accompagner et de promouvoir le développement économique de la Guyane, est recevable dès lors que la centrale électrique dont l'autorisation d'exploitation a été suspendue constitue une infrastructure essentielle et un axe majeur pour le développement économique, l'attractivité et l'aménagement des territoires ainsi que pour le soutien des entreprises et de leurs associations ;
- l'intervention en tierce opposition de la Fédération régionale du bâtiment est recevable dès lors que ses statuts prévoient qu'elle a pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, matériels et moraux tant collectifs qu'individuels de la profession des entrepreneurs des travaux publics et bâtiments de Guyane ainsi que l'exercice en justice de toutes actions pour la défense de ses intérêts propres et pour la défense des intérêts professionnels de ses membres ou de la profession ;
- l'intérêt général de l'opération, tenant à la réduction des émissions des gaz à effet de serre grâce à son fonctionnement à l'énergie verte non-polluante et durable ainsi qu'à la sécurité d'approvisionnement électrique de la Guyane, est avéré et justifie le rejet de la demande des associations requérantes.

Par un mémoire en observations, enregistré le 2 septembre 2021, la société EDF – production électrique insulaire, représentée par Me Hercé, demande au tribunal de faire droit aux conclusions de la tierce opposition formée par le chambre de commerce et d'industrie de la Guyane, la Collectivité territoriale de Guyane et la Fédération régionale du bâtiment et des travaux publics.

La société soutient que :

- le juge des référés devrait user de la faculté dont il dispose de ne pas suspendre l'autorisation environnementale relative à la centrale électrique du Larivot, même en présence d'un doute sérieux sur la légalité, dès lors qu'une telle suspension porterait une atteinte d'une particulière gravité à la continuité d'approvisionnement électrique qui constitue un intérêt général majeur ; le projet de centrale du Larivot vise à répondre à court terme à un besoin de production électrique pour alimenter la presqu'île de Cayenne, et faire face à l'arrêt de la centrale actuelle de Dégrad-des-Cannes au 31 décembre 2023 ;
- le projet de centrale du Larivot répond à un intérêt général certain ; il a une incidence sur la sécurité et la stabilité de l'approvisionnement énergétique, sur l'environnement et sur le développement économique du territoire ;
- la décision de suspendre l'autorisation environnementale de la centrale électrique du Larivot aurait de graves conséquences pour l'intérêt général dès lors que l'actuelle centrale de Dégrad-des-Cannes est en fin de vie et devra impérativement fermer le 31 décembre 2023, tandis qu'aucun projet alternatif n'est envisageable avant cette date ;
- le respect des objectifs établis dans le cadre de la « politique énergétique nationale » s'apprécie à l'échelle nationale ; ainsi, les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne sont pas directement opposables à une autorisation environnementale, prise conformément aux dispositions de la programmation pluriannuelle énergétique, délivrée pour un

projet isolé ; ces objectifs ne sauraient être utilement pris en compte pour contrebalancer une atteinte grave à l'intérêt général que constitue la sécurité de l'approvisionnement en électricité ;

- un projet ne doit pas être considéré comme contraire aux objectifs de la politique énergétique nationale simplement parce qu'il émet des gaz à effet de serre puisque l'objectif fixé est la réduction et non la suppression de ces gaz ;

- le projet s'inscrit dans un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment par l'utilisation de biomasse liquide, dès sa mise en service, qui garantit un bilan carbone neutre en émissions directes ; le fonctionnement aux bioliquides n'est pas hypothétique mais découle d'une volonté politique concrétisée par la modification de la programmation prévisionnelle énergétique par le décret du 27 août 2021 ; la faisabilité technique de cette conversion est établie et les équipements de la centrale, tels qu'ils ont été prévus, permettent un fonctionnement de l'installation à la biomasse liquide sans modifications majeures.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 septembre 2021, les associations France nature environnement (FNE) et Guyane nature environnement (GNE), représentées par Me Victoria, concluent au rejet de la requête en tierce-opposition et à ce soit mise à la charge des tierces opposantes la somme de 3 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- à titre principal, la tierce-opposition est irrecevable, à deux titres : d'une part, les tierces opposantes ne justifient pas de droits lésés par l'ordonnance du 27 juillet 2021 ; d'autre part, la CTG a valablement été représentée dans l'instance n° 2100957, l'intérêt qu'elle invoque pour justifier d'un droit lésé, lié à la mise en œuvre de la PPE élaborée conjointement avec le préfet, ayant été défendu par le préfet et les intérêts qu'ils estiment lésés, invoqués par la CCIRG et la FRBTP, liés à l'importance économique du projet, concordent avec ceux défendus à l'instance n° 2100957, par l'Etat et EDF-PEI ; les tierces-opposantes pouvaient intervenir dans le cadre du pourvoi en cassation formé contre l'ordonnance n° 2100957 ;

- aucune disposition législative ou réglementaire ne permet à EDF-PEI, régulièrement représentée à l'instance n° 2100957, d'intervenir au soutien de la tierce-opposition, de critiquer les motifs de l'ordonnance n° 2100957 et d'apporter des éléments nouveaux ;

- à titre subsidiaire, aucun des moyens n'est fondé.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête au fond n° 2100237 ;
- l'ordonnance n° 2100957 du 27 juillet 2021.

Vu :

- le code du commerce ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'énergie ;
- le décret n° 2017-457 du 30 mars 2017 ;
- le décret n° 2021-1126 du 27 août 2021 modifiant le décret n° 2017-457 du 30 mars 2017 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie de la Guyane ;
- le décret n° 2016-1736 du 14 décembre 2016 ;
- le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience qui s'est déroulée le 6 septembre 2021 à 15 heures.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Martin, juge des référés, en présence de Mme Camara-Carmel, greffière d'audience ;
- les observations de M. Taoumi pour la collectivité territoriale de Guyane qui soutient la recevabilité de la tierce-opposition, fait valoir que l'intérêt général attaché à la production d'électricité en Guyane prime sur les éventuelles illégalités de l'arrêté en litige, rappelle l'absence d'interconnexion électrique du territoire et le caractère obsolète de la vieille centrale, relève que le décret du 27 août 2021 constitue une avancée majeure en ce qu'il garantit l'utilisation de bio-carburants et une production locale de ceux-ci, enfin demande à titre subsidiaire la modulation dans un délai de neuf mois des effets de la suspension de l'arrêté en cause ;
- les observations de M. Mandez pour la fédération régionale du bâtiment et des travaux publics qui souligne qu'un plan de formation lié au projet est menacé, que le chantier ne peut avancer que lors de la saison sèche et que la production de biomasse liquide n'est pas envisageable actuellement en Guyane ;
- celles de Me Hercé pour EDF-PEI, observateur, qui invoque le droit à l'électricité pour tous, le caractère de service public majeur de la production d'électricité, relève que l'équipement est indispensable à l'échéance du 1^{er} janvier 2024, estime que la rédaction du 1^o de l'article 7 du décret du 27 août 2021 est justifiée par d'éventuelles difficultés d'approvisionnement en bio-fuel, affirme qu'il n'y a pas de plan B, soutient que les objectifs de réduction des gaz à effet de serre (GES) et de neutralité carbone sont atteints en Guyane, enfin estime que le projet est en conformité avec le SAR ;
- celles de Mme Sené pour le préfet de la Guyane ;
- celles de Me Victoria pour les associations France Nature Environnement et Guyane Nature Environnement qui soulève l'absence de droits préjudiciés pour les tierces-opposantes, relève que les intérêts de ces parties ont été représentés à l'audience initiale, note qu'EDF-PEI fait dans ses écritures le procès de l'ordonnance du 27 juillet 2021, ce qui constitue un détournement de procédure, évoque le récent rapport du GIEC, lequel alerte sur la méconnaissance des Accords de Paris et la divergence avec les objectifs de réduction des émissions de GES, affirme le caractère absolu de l'urgence écologique et climatique au regard des effets du projet, note que trente mois seront suffisants pour conduire un projet adapté et s'agissant de la demande de modulation, que la décision au fond à venir rend ces conclusions non pertinentes.

La chambre de commerce et d'industrie de la région Guyane n'étant pas représentée.

L'instruction a été déclarée close à 16 heures 43 mn à l'issue de l'audience.

Vu la note en délibéré de la collectivité territoriale de Guyane enregistrée le 6 septembre 2021 à 21 h 11 mn.

Considérant ce qui suit :

1. Les associations France Nature Environnement et Guyane Nature Environnement ont demandé au juge des référés du tribunal de céans, statuant sur le fondement de l'article L. 554-12 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa légalité, de l'arrêté du 22 octobre 2020 du préfet de la Guyane portant autorisation environnementale en vue de l'exploitation de la centrale d'EDF-PEI devant être implantée au lieu-dit Larivot sur le territoire de la commune de Matoury. Par une ordonnance du 27 juillet 2021, le juge des référés a suspendu l'exécution de l'arrêté en cause. Par la présente requête, la chambre de commerce et d'industrie de la région Guyane, la collectivité territoriale de Guyane et la fédération régionale du bâtiment et des travaux publics forment tierce opposition contre l'ordonnance du 27 juillet 2021.

Sur la recevabilité de la tierce opposition :

2. Aux termes de l'article R. 832-1 du code de justice administrative : « *Toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision* ». D'une part, la tierce opposition a pour effet de remettre en cause la régularité et le bien-fondé de la décision attaquée dans toute la mesure où celle-ci se trouve contestée par le tiers opposant. Elle oblige par suite le juge à réexaminer, dans la limite des moyens soulevés par le tiers opposant, l'affaire qui a donné lieu au jugement entrepris. D'autre part, pour former tierce opposition, une personne qui n'a été ni présente ni représentée à l'instance doit en principe justifier d'un droit lésé au sens des dispositions précitées.

3. Il résulte de l'instruction que les requérantes n'étaient ni présentes ni régulièrement appelées dans l'instance ayant abouti à l'ordonnance susmentionnée du 27 juillet 2021. Toutefois, d'une part, il n'est nullement établi que l'ordonnance en cause aurait préjudicié aux droits de la chambre de commerce et d'industrie de la région Guyane et de la fédération régionale du bâtiment et des travaux publics, au sens de l'article R. 832-1 du code de justice administrative, celles-ci se bornant à se prévaloir des intérêts économiques de leurs mandants affectés selon elles par la mesure de suspension. En conséquence, les tierces oppositions formées par la chambre de commerce et d'industrie de la région Guyane et la fédération régionale du bâtiment et des travaux publics sont irrecevables et doivent ainsi être rejetées. D'autre part et en revanche, cette décision, qui suspend l'exécution de l'arrêté du 22 octobre 2020 du préfet de la Guyane portant autorisation environnementale en vue de l'exploitation de la centrale EDF-PEI devant être implantée au Larivot, doit être regardée, eu égard aux compétences dont dispose la collectivité territoriale de Guyane en matière de programmation pluriannuelle de l'énergie et d'établissement du schéma d'aménagement régional (SAR), comme préjudiciant à ses droits. Ainsi, la CTG dont les intérêts ne recouvrent pas ceux de l'Etat et d'EDF-PEI et qui ne peut ainsi être regardée comme ayant été représentée par l'Etat ou la société EDF-PEI lors de l'audience tenue le 22 juillet 2021 est, par suite, seule recevable à former tierce opposition contre l'ordonnance du 27 juillet 2021.

4. Dès lors et dans cette seule mesure, il y a lieu de statuer à nouveau sur la requête des associations France Nature Environnement et Guyane Nature Environnement.

Sur le bien-fondé de la tierce opposition :

En ce qui concerne les dispositions de l'article L. 121-40 du code de l'urbanisme :

5. L'article L. 121-40 du code de l'urbanisme, applicable aux communes littorales en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, prévoit que : « *Dans les espaces proches du rivage, sont autorisées : 1° L'extension de l'urbanisation dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse ; 2° Les opérations d'aménagement préalablement prévues par le chapitre particulier valant schéma de mise en valeur de la mer du schéma d'aménagement régional prévu par l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales* ». L'article L. 121-40 du code de l'urbanisme contient ainsi des dispositions qui aménagent les contraintes de la loi Littoral, l'extension de l'urbanisation étant possible dans des secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse ou pour des opérations d'aménagement préalablement prévues par le chapitre particulier du SAR valant SMVM.

6. Il résulte des écritures de la CTG que la collectivité ne critique pas sérieusement le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-40 du code de l'urbanisme mais, bien plutôt, s'engage à réviser « *dans un délai de neuf mois le SAR et le Schéma de Mise en Valeur de la Mer pour permettre la construction et l'exploitation de la Centrale du Larivot* ». Par ailleurs, eu égard à la chronologie fixée par les dispositions précitées du code de l'urbanisme, l'autorisation ne pouvant intervenir que sur le fondement d'une opération préalablement prévue, la révision éventuelle de ces documents, postérieure par définition à l'acte en cause, ne saurait lever le doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du 22 octobre 2020. Enfin, la requérante ne critique pas plus la circonstance qu'eu égard aux éléments photographiques produits, le site ne peut être regardé comme constituant un secteur déjà occupé par une urbanisation diffuse au sens du 1° de l'article L. 121-40 du code de l'urbanisme, les différents hameaux proches étant situés entre 500 mètres et un kilomètre du site.

7. Dans ces conditions et alors même que le décret du 30 mars 2017 modifié le 27 août 2021 approuvant la PPE de Guyane a introduit par son article 7 des modifications prévoyant que la nouvelle centrale sera « *appelée par le gestionnaire de réseau après les autres installations de production d'électricité renouvelables valorisant une source de production locale* » et « *la mise en place d'un plan d'approvisionnement en bio-liquides durables, incluant un volet lié à la production locale du territoire d'ici à 2023* », sans toutefois au demeurant, contrairement à ce que soutient la collectivité demanderesse, que ce même article 7 du décret n'exclut une mise en service « *au gaz naturel et au fioul léger* » et ne prévoit pas formellement l'utilisation en priorité des bio-liquides, la CTG ne saurait soutenir que l'ordonnance critiquée serait non avenue en ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-40 du code de l'urbanisme propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté en cause. Par suite, il y a lieu de réitérer les motifs retenus par les points 8 et 9 de l'ordonnance du 27 juillet 2021.

En ce qui concerne l'intérêt général du projet opposé par la CTG :

8. Aux termes de l'article L. 554-12 du code de justice administrative : « *La décision de suspension d'une décision d'aménagement soumise à une enquête publique préalable obéit aux règles définies par l'article L. 123-16 du code de l'environnement* ». L'article L. 123-16 du code de l'environnement en vigueur depuis le 4 mars 2018 dispose que : « *Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux*

quant à la légalité de celle-ci (...) ». Toutefois, ne font pas obstacle à ce que le juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision prise après avis défavorable du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, écarte, à titre exceptionnel, cette demande, même si l'un des moyens invoqués paraît propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, lorsque la suspension de l'exécution de cette décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité.

9. En l'espèce, la CTG fait valoir que l'intérêt général de l'opération de construction de la centrale électrique du Larivot est caractérisé et que cette circonstance justifie que la demande présentée en référé par les deux associations soit rejetée. Cependant, compte tenu de l'ensemble des éléments de l'espèce, à savoir d'une part les considérations d'ordre économique et social tenant certes et en particulier à la nécessité de sécuriser l'approvisionnement électrique de la Guyane et d'autre part le doute sérieux rappelé aux points 6 et 7, touchant à la mise en œuvre de l'article L. 121-40 du code de l'urbanisme, tant en ce qui concerne la consistance même du schéma d'aménagement régional relativement à l'emprise en cause que la réalité d'une urbanisation diffuse du secteur, la situation d'urgence écologique et climatique globale impliquant, au plan national, la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, enfin le fait, venant au moins partiellement en contradiction avec les objectifs énoncés ci-avant que l'article 7 du décret du 30 mars 2017 modifié n'écarte pas formellement l'utilisation de sources d'énergie d'origine fossile par la nouvelle centrale lors de sa mise en service et à tout le moins ne prévoit aucune priorisation contraignante dès 2024 en faveur de la bio-masse liquide, la CTG n'est pas fondée à soutenir que la suspension prononcée de l'exécution de l'arrêté porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité justifiant qu'il soit passé outre au moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-40 du code de l'urbanisme propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté. De ce chef également, la collectivité requérante ne saurait soutenir que l'ordonnance critiquée serait non avenue.

10. Il résulte de ce qui précède que la requête en tierce-opposition formée par la collectivité territoriale de Guyane doit être rejetée.

Sur la modulation demandée :

11. La CTG demande, à titre subsidiaire, de moduler dans le temps les effets de la décision de suspension en lui accordant un délai de neuf mois afin de lui permettre d'adapter le schéma d'aménagement régional et le schéma de mise en valeur de la mer dans la zone du Larivot et en accordant à l'Etat un même délai de neuf mois pour organiser une nouvelle enquête publique relative au projet en cause et prendre une nouvelle décision portant autorisation d'exploiter la centrale d'EDF-PEI en tenant compte du décret du 27 août 2021.

12. Toutefois, si l'annulation d'un acte administratif peut amener le juge, sous de strictes conditions, à déroger à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et de prévoir alors dans sa décision d'annulation que celle-ci ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine, la simple décision de suspension d'un tel acte, par essence provisoire dans l'attente du jugement au fond et au surplus susceptible d'un pourvoi en cassation, ne saurait emporter de telles conséquences. Par suite, alors qu'en l'espèce, d'une part la décision au fond interviendra dans un délai rapproché, et, d'autre part, qu'un pourvoi en cassation est pendant devant le Conseil d'Etat, les conclusions aux fins de modulation de la décision de suspension ne peuvent qu'être rejetées. Par ailleurs, et en tout état de cause, il est loisible tant à la collectivité territoriale qu'à l'Etat, s'ils l'estiment utile, de mettre en œuvre sans tarder les mesures que préconise la CTG, en sorte d'adapter le schéma d'aménagement régional et le

schéma de mise en valeur de la mer dans la zone du Larivot et d'organiser une nouvelle enquête publique relative au projet en cause comme préalable à l'édiction d'une nouvelle décision portant autorisation environnementale d'exploiter la centrale d'EDF-PEI.

Sur les frais d'instance :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des tierces opposantes une somme globale de 1 800 euros au titre des frais exposés par les associations France Nature Environnement et Guyane Nature Environnement et non compris dans les dépens.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : Les tierces oppositions de la chambre de commerce et d'industrie de la région Guyane et de la fédération régionale du bâtiment et des travaux publics ne sont pas admises.

Article 2 : La tierce opposition formée par la collectivité territoriale de Guyane est rejetée.

Article 3 : La chambre de commerce et d'industrie de la région Guyane, la collectivité territoriale de Guyane et la fédération régionale du bâtiment et des travaux publics verseront aux associations France Nature Environnement et Guyane Nature Environnement une somme globale de 1 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la chambre de commerce et d'industrie de la région Guyane, à la collectivité territoriale de Guyane, à la fédération régionale du bâtiment et des travaux publics, à la société EDF-PEI, au préfet de la Guyane, à l'association France Nature Environnement et à l'association Guyane Nature Environnement.

Copie sera transmise pour information à la ministre de la transition écologique.

Rendue publique par mise à disposition au greffe, le 7 septembre 2021.