




Association reconnue d'intérêt général

LUTTER CONTRE LES EOLIENNES INDUSTRIELLES



Conseils aux personnes
confrontées à un projet éolien

LIVRE 2

Historique et actualité du contexte législatif et
réglementaire des projets éoliens industriels

André Posokhow

Membre du conseil d'administration de la Fédération
Environnement Durable
(Association reconnue d'Intérêt général)

Version mise à jour au 30/9/2022

PRESENTATION

Très rapidement, l'opposant à l'éolien terrestre qui débute dans ce combat après avoir créé ou repris une association loi de 1901 se trouve pris dans un programme de travaux de documentation, de communication, d'organisation et de contacts divers qui le plongent dans un monde nouveau dont il ne connaît en fait que d'une manière plus que sommaire son antériorité et surtout son actualité.

Or il nous a semblé important d'informer les lecteurs des fondements et du déroulé historique des textes qui, actuellement, régissent l'éolien industriel.

1° La réglementation antérieure à l'autorisation environnementale unique (AEU) : les ICPE et la loi Brottes déjà sensiblement restrictive des possibilités d'opposition à la prédation éolienne (Chapitre 1)

2° les textes de janvier 2017 qui ont pérennisé et généralisé l'AEU destinée à regrouper sous un seul chapeau l'ensemble des textes qui pouvaient donner lieu à autorisation concernant l'éolien industriel. (Chapitre 2)

3° les chapitres 3 et 4 retracent les propositions du secrétaire d'État Lecornu et les décrets particulièrement importants de la fin de l'année 2018 dont la principale conséquence est la suppression du premier degré juridictionnel de recours contre l'éolien industriel. Ne subsistent plus que la Cour administrative d'appel qui fait office de premier degré juridictionnel et le Conseil d'État en cassation. Pour ce qui est de l'éolien marin cette forfaiture a eu pour effet de ne laisser que le conseil d'État comme possibilité de recours depuis 2020.

4° Le chapitre 5 résume l'ensemble des textes nombreux qui sont nés postérieurement au décret Lecornu et qui sont liés à la politique de l'énergie des pouvoirs publics.

5° Un historique des règles de l'éolien terrestre est effectivement utile. Cependant, en cette année 2022 qui voit le pouvoir politique déterminé à passer en force quoiqu'il en coûte, au détriment des citoyens, une présentation de l'actualité est devenue urgente. C'est le projet de loi dite « d'exception » destinée à abattre le plus d'obstacles possibles afin d'accélérer la mise en place de 2000 éoliennes dans les délais les plus courts possibles. Ce projet va être présenté au Parlement pendant l'automne 2022 et tout opposant doit en suivre les péripéties de sa discussion et du vote des textes avec attention. (C'est l'objet du chapitre 6)

Il n'est d'ailleurs pas exclu que les textes législatifs et réglementaires issus de cette loi remettent en cause profondément la réglementation présentée dans ce dossier de conseil qu'il nous faudrait modifier de manière sensible.

6° Enfin le dernier chapitre de ce Livre apparaît comme le plus choquant. Il est destiné à présenter de manière résumée et cohérente l'ensemble des textes qui ont démantelé depuis au moins 10 ans l'ensemble des textes qui permettaient de réguler et de limiter l'expansion de l'éolien industriel en France.

Deux annexes complètent ces 7 chapitres. La plus importante ; et elle vous sera particulièrement utile pendant vos travaux précédant l'enquête publique et pendant celle-ci, et celle qui vous présente le contenu de l'étude d'impact tel que le souhaitent les pouvoirs publics.

Le livre 2 a pour objet de vous présenter tout d'abord un historique sommaire de la législation applicable aux projets éoliens en soulignant en particulier les conséquences de l'application des décrets issus des propositions du secrétaire d'État, Sébastien Lecornu. Il s'attachera également à souligner les perspectives offertes par le projet de loi d'exception qui sera discuté au parlement dans le courant de l'automne. Il est également destiné à faire apparaître à quel point un Etat oppressif et malfaisant a abaissé au cours des 10 dernières années et continue à abattre les réglementations destinées à réguler le développement de l'éolien industriel

Ce Livre comprend sept chapitres et deux annexes qui sont dédiées à un article d'un cabinet juridique sur les innovations juridiques de l'AEU et au contenu d'une étude d'impact.

SOMMAIRE

Chapitre 1 : Avant l'Autorisation Unique Environnementale	6
1-1 Les aérogénérateurs au-dessus de 50m sont des Installations Classées pour la protection de l'Environnement (ICPE)	6
1-2 Les Zones de Développement Eolien	8
1-3 La Loi Brottes	8
1-4 Les Schémas Régionaux éoliens	8
1-5 Les textes concernant l'énergie	9
Chapitre 2 : La pérennisation de l'autorisation environnementale unique (AEU) par le gouvernement (Janvier 2017)	11
2-1 Le premier décret, n° 2017-81 du 26 janvier 2017	11
2-2 Le second décret, n° 2017-82 du 26 janvier 2017	11
2-3 Généralisation et pérennisation de l'AEU	12
2-4 L'application pratique des décrets de 2017.	12
Chapitre 3 : Les propositions du secrétaire d'Etat auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire Sébastien Lecornu	13
3-1 Le groupe de travail national éolien	13
3-2 Les dix propositions	14
3-3 Le communiqué de presse officiel	14
3-4 Communiqué de presse de la FED (20 février 2018)	15
Chapitre 4 : Les décrets Lecornu et de Rugy	17
Chapitre 5 : Les textes postérieurs aux décrets Lecornu qui ont ciblé l'éolien industrie	18
5-1 Les programmations pluriannuelles de l'énergie	18
5-2 Loi ASAP : les mesures pour les énergies renouvelables	18
5-3 Décret n°2019-1352 du 12 décembre 2019-Simplification de la procédure environnementale	19
5-4 Instruction du gouvernement du 26 mai 2021 relative à la planification territoriale et l'instruction des projets éoliens	19
Chapitre 6 : Projet de loi « d'exception » dit « d'accélération des énergies renouvelables » (ENR)	21
6-1° Le contexte	22
6-2° les objectifs	22
6-3° Les mesures envisagées	23
6-4° D'un point de vue concret	25
Conclusion	26
Chapitre 7 : Le démantèlement par l'État des règles régulant et limitant l'installation des	

<i>éoliennes industrielles sur le territoire français</i> _____	27
<i>Annexe 1 : Autorisation environnementale unique: présentation des principales innovations</i> _	30
<i>Annexe 2 : Le contenu de l'étude d'impact</i> _____	35

Chapitre 1 : Avant l'Autorisation Unique Environnementale

1-1 Les aérogénérateurs au-dessus de 50m sont des Installations Classées pour la protection de l'Environnement (ICPE)

Deux décrets relatifs au régime applicable aux éoliennes, ont été publiés au Journal Officiel du 25 août 2011 : le décret n°2011-984 du 23 août 2011 « modifiant la nomenclature des installations classées » et le décret n° 2011-985 du 23 août 2011 « pris pour l'application de l'article L.553-3 du code de l'environnement ».

Les éoliennes : des installations classées

Les éoliennes sont des installations classées pour la protection de l'Environnement, depuis le 14 juillet 2011, comme l'avait prévu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Loi Grenelle 2 ». Les textes publiés cités ci-dessus ont été pris pour l'application de la loi du 12 juillet et retiennent l'attention en ce qu'ils apportent d'importantes précisions sur le régime juridique des aérogénérateurs. Ils ne créent pas le classement ICPE mais l'organisent.

Le décret n°2011-984 inscrit les éoliennes à la nomenclature des installations classées et les soumet aux régimes de l'autorisation (pour l'essentiel) et de la déclaration.

Le décret n°2011-985 fixe le régime de constitution des garanties financières, de responsabilité des sociétés mères, de mise à l'arrêt définitif, de démantèlement et de remise en état.

Le choix du régime de l'autorisation

Le décret n°2011-984 du 23 août 2011 modifiant la nomenclature des installations classées, porte création d'une nouvelle rubrique dédiée aux éoliennes terrestres au sein de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Désormais, les éoliennes terrestres sont soumises à la rubrique n°2980, intitulée « Installation terrestre de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent et regroupant un ou plusieurs aérogénérateurs ».

La nouvelle nomenclature prévoit donc deux classements possibles de ces installations, soit l'autorisation ou la déclaration, à l'exclusion du régime de l'enregistrement.

Il convient de souligner que les installations comprenant des aérogénérateurs dont le mât a une hauteur inférieure à 12 mètres, sont exclues de ce classement.

Sont soumises au régime de l'autorisation, les éoliennes terrestres comprenant au moins un aérogénérateur dont le mât a une hauteur supérieure ou égale à 50 mètres ou comprenant uniquement des aérogénérateurs dont le mât a une hauteur inférieure à 50 mètres et au moins un aérogénérateur dont le mât a une hauteur maximale supérieure ou égale à 12 mètres et pour une puissance totale installée supérieure ou égale à 20 MW. Ainsi, alors que le législateur avait réservé le régime de l'autorisation aux seules installations dont la hauteur du mât dépassait les 50 mètres, un critère relatif à la puissance totale installée de l'installation est désormais pris en considération par la réglementation des ICPE.

Outre ce régime de l'autorisation, la rubrique n° 2980 soumet au régime de la déclaration les installations terrestres de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent et regroupant un ou plusieurs aérogénérateurs comprenant uniquement des aérogénérateurs dont le mât a une hauteur inférieure à 50 mètres et au moins un aérogénérateur dont le mât a une hauteur maximale supérieure ou égale à 12 mètres et pour une puissance installée inférieure à 20 MW.

Le nouveau régime des garanties financières

Le décret n° 2011-985 du 23 août 2011 pris pour l'application de l'article L.553-3 du code de l'environnement apporte les précisions nécessaires aux dispositions législatives relatives tant aux garanties financières de l'exploitant, qu'aux obligations de remise en état et de démantèlement de l'installation.

En premier lieu, le décret n°2011-985 apporte des précisions nécessaires à l'obligation, pour l'exploitant, de constituer des garanties financières. Il convient de rappeler que l'article L.553-3 du code de l'environnement prévoit l'obligation, pour l'exploitant ou la société propriétaire de l'installation, de constituer des garanties financières non pas en cours mais dès le début de la production, puis au titre des exercices comptables suivants. En cas de manquement à ces obligations, le mécanisme de la consignation auquel sont déjà soumises les ICPE, serait appliqué. Le décret n° 2011-985 prévoit donc que ce mécanisme de garanties financières vise à couvrir, en cas de défaillance de l'exploitant lors de la remise en état du site, les opérations de démantèlement et de remise en état du site. Ces garanties financières peuvent ainsi être mises en œuvre par le préfet soit en cas de non-exécution par l'exploitant de ces obligations, soit en cas de disparition juridique de l'exploitant.

Le décret n° 2011-985 prévoit également que ce dispositif s'applique aux installations éoliennes terrestres déjà existantes. Partant, les exploitants de ces installations disposent d'un délai de 4 ans à compter de la publication dudit décret, soit au plus tard le 25 août 2015, pour constituer ces garanties.

Le nouveau régime de cessation d'activité

L'exploitant d'éoliennes terrestres est désormais soumis aux obligations de démantèlement et de remise en état du site. Le législateur avait déjà prévu, dans le cadre de ces obligations, un dispositif de responsabilité subsidiaire de la société-mère en cas de défaillance de l'exploitant et ce, quel que soit le motif de la cessation de l'activité.

Sur ce point, le régime réservé en matière d'éoliennes diffère de celui applicable aux autres ICPE. Le décret n° 2011-985 codifié aux articles R.553-5 à R.553-8 du code de l'environnement prévoit désormais un régime dérogatoire de remise en état et de démantèlement du site, ainsi qu'une procédure spécifique de mise à l'arrêt définitif de l'exploitation. Désormais, les exploitants d'installations éoliennes terrestres souhaitant cesser toute exploitation, seront soumis aux opérations de démantèlement et de remise en état du site définies par arrêté du ministre chargé de l'environnement.

D'ores et déjà, le décret précise que les quatre opérations ci-dessous devront nécessairement être exécutées :

- le démantèlement des installations de production ;
- l'excavation d'une partie des fondations ;
- la remise en état des terrains sauf si leur propriétaire souhaite leur maintien en l'état ;
- la valorisation ou l'élimination des déchets de démolition ou de démantèlement dans les filières dûment autorisées à cet effet.

Désormais également, les exploitants d'installations éoliennes terrestres souhaitant cesser leur exploitation, seront dans l'obligation de notifier au préfet la date de cet arrêt un mois au moins avant celui-ci, ainsi que les mesures déjà prises ou prévues dans le cadre des obligations de démantèlement et de remise en état. Le préfet pourra, dès lors, prendre toutes les prescriptions nécessaires à la protection des intérêts mentionnés à l'article L.511-1 du code de l'environnement, comme il y est habilité en matière d'ICPE. Une fois les travaux de démantèlement et de remise en état effectués, l'exploitant devra en informer le préfet. En cas de carence de l'exploitant dans la mise en œuvre des mesures nécessaires au respect de ces obligations ou en cas de disparition juridique de l'exploitant, le préfet pourra recourir aux garanties financières constituées en amont.

1-2 Les Zones de Développement Eolien

Depuis le 14 juillet 2007 et jusqu'en janvier 2013, il était nécessaire que les projets éoliens se situent dans des Zones de Développement Éolien (ZDE), proposées par des communes ou communautés de communes et acceptées. Ces ZDE instituées au moment du Grenelle de l'environnement ont été supprimées par les amendements de la Loi Brottes votée en janvier 2013.

1-3 La Loi Brottes

La Loi Brottes, votée en janvier 2013, a eu notamment pour autres conséquences :

- La suppression de la règle des 5 mâts ;
- Un abaissement de la protection des paysages ;
- La fin de l'accord préalable des communes. La consultation des communes demeure dans le cadre de la procédure ICPE mais sans lier le préfet, ultime décideur.

Le recours devant le Conseil Constitutionnel, déposé par 120 députés et sénateurs contre les amendements éoliens de la loi Brottes, a été rejeté le 11 avril 2013. Cela voulait dire que l'installation d'éoliennes sur une commune pouvait se faire dans certains cas sans la décision du conseil municipal.

1-4 Les Schémas Régionaux éoliens

Les Schémas Régionaux Éoliens (SRE) étaient un des volets des schémas Climats Air Énergie (SRCAE) et avaient pour objectif d'étudier les possibilités de « zones favorables ».

Les SRE servaient de guide aux préfets qui étaient les décideurs ultimes en matière d'éolien industriel. Cependant, ceux-ci pouvaient décider d'accepter, en le justifiant, la possibilité de construction d'éoliennes même dans des zones déclarées non favorables.

Les SRE ont fait l'objet de recours initiés et soutenus par la FED devant les tribunaux administratifs de la part d'associations et de regroupements d'associations locales. Au 31 décembre 2017, 15 SRE avaient été annulés au motif principal que le choix des zones éligibles ne reposait pas sur une évaluation environnementale préalable valable.

En décembre 2017, le Conseil d'Etat a confirmé l'annulation de l'ensemble des « Schémas Régionaux Eoliens ».

Communiqué de presse de la FED du 19 décembre 2017

Par son arrêt du 18 décembre 2017, le Conseil d'Etat confirme l'annulation définitive du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et du Schéma Régional Eolien (SRE) de la région Lorraine et il condamne l'ancienne ministre de l'Environnement, Ségolène Royal.

Cette annulation par le Conseil d'Etat entraîne l'annulation définitive de l'ensemble des autres Schémas Régionaux Eoliens déjà supprimés par les justices administratives des diverses régions de la France.

Cette sanction a été prononcée principalement pour défaut d'évaluation environnementale préalable en violation du droit européen. Ce défaut d'évaluation environnementale explique que la quasi-totalité du territoire français était par ces schémas déclarée éligible à l'éolien, en dépit du refus des communes et de la fragilité des territoires ruraux.

Cette décision de la haute juridiction de notre pays, révèle au grand jour la politique de déréglementation désastreuse en faveur de l'industrie éolienne, menée à "marche forcée" par les gouvernements successifs de la France et au mépris des avis des citoyens et des lois.

Cette fuite en avant consiste à fermer les yeux sur l'échec de l'industrie du vent. Celle-ci espère pouvoir avec l'aide de l'Etat s'exonérer des intérêts environnementaux légalement protégés : le cadre de vie et la santé des riverains, la sécurité, les paysages, les monuments historiques, la faune et la flore et plus généralement la biodiversité.

Les objectifs du nouveau ministre de l'Environnement, Nicolas Hulot qui a désigné une "nouvelle commission" pour accélérer encore le programme éolien démontre l'obstination des pouvoirs publics à ne pas vouloir regarder la vérité en face.

Pourtant cette industrie, sous perfusion publique depuis 2001, ne crée pratiquement pas d'emplois, massacre la France, engendre un coût exorbitant pour les consommateurs d'électricité, au mépris du principe de concertation, et sans tenir compte de nombreuses et pertinentes recommandations de certains services de l'État confrontés quotidiennement à la réalité du terrain.

La Fédération Environnement Durable utilisera, comme elle l'a fait depuis 9 ans, tous les moyens légaux nationaux et européens pour combattre cette erreur stratégique de notre pays.

1-5 Les textes concernant l'énergie

La directive européenne 2018-2021.

La directive européenne 2018-2021 du 11 décembre 2018 dite RED II et sa mise à jour de 2021 a fixé trois objectifs quantitatifs pour 2030 :

- consommation finale d'énergie : -20 % par rapport à 2012 ;
- consommation finale d'énergie : renouvelables 33 % ;
- émissions de CO2 : -55 % par rapport à 1990

La Loi de transition énergétique (LTE)

La loi de transition énergétique 2015-992 du 17 août 2015 a surenchéri et a ajouté à la liste européenne un objectif concernant le mix électrique : 40 % d'électricité d'origine renouvelable.

Plébisciter les technologies d'économie d'énergie

Les énergies renouvelables efficaces

Pour le développement durable



La loi énergie climat

La loi Energie Climat 2019 – 1147 du 8 novembre 2019 et son décret d'application (décret PPE 2020 – 456 du 21 avril 2020 portant programmation pluriannuelle de l'énergie 2020 – 2028)

Chapitre 2 : La pérennisation de l'autorisation environnementale unique (AEU) par le gouvernement (Janvier 2017)

En 2017, en application de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, deux décrets ont été pris.

2-1 Le premier décret, n° 2017-81 du 26 janvier 2017

Ce décret précise en particulier les dispositions réglementaires du Code de l'environnement concernant l'autorisation environnementale unique ;

Les éoliennes d'une hauteur de mât de plus de 50 mètres sont des Installations classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) soumises à l'autorisation environnementale unique. Il en est de même des installations de puissance supérieure à 20MW comportant des mâts de hauteur inférieure à 50 m et supérieure ou égale à 12m.

A l'inverse des autres ICPE elles sont désormais dispensées du permis de construire depuis le 1^{er} mars 2017.

Elles sont soumises à une nouvelle procédure dite « Autorisation environnementale unique » mise en place en avril 2017 qui ne concerne plus que le droit de l'environnement. Cette procédure requiert une étude d'impact, une étude de danger et une enquête publique.

Pour les autres éoliennes qui présentent une hauteur de mât supérieure ou égale à 12m, c'est le régime de la déclaration qui s'applique.

ELI : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/1/26/DEVP1621458D/jo/texte>

Alias : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/1/26/2017-81/jo/texte>

2-2 Le second décret, n° 2017-82 du 26 janvier 2017

Ce décret détaille le contenu du dossier de demande d'autorisation environnementale en indiquant les pièces et autres documents complémentaires à apporter à ce dossier ainsi que les délais.

ELI : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/1/26/DEVP1701126D/jo/texte>

Alias : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/1/26/2017-82/jo/texte>

Par cette ordonnance et ces deux décrets d'application, le gouvernement a généralisé et pérennisé le dispositif qui était expérimenté depuis 2014 : l'autorisation environnementale unique. Les porteurs de projets d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et d'installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à la législation sur l'eau pourront, à partir du 1^{er} mars 2017, se voir délivrer par les préfets une seule autorisation.

2-3 Généralisation et pérennisation de l'AEU

L'expérimentation avait commencé en mai 2014, dans cinq régions avec pour objectif de réduire les délais d'instruction de quinze mois à neuf mois.

Sa généralisation avait été ensuite prévue par la loi de transition énergétique, qui permettait au gouvernement d'agir en ce sens par ordonnance.

Les installations dites « ICPE » sont très nombreuses, puisqu'elles concernent, selon le Code de l'environnement, toutes celles qui « peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie » : usines chimiques ou pétrochimiques, bien sûr, mais aussi stations d'épuration, silos, stations-services, élevages industriels, décharges, installations de méthanisation, pressings...

Jusqu'à présent, les porteurs de projet devaient réunir un grand nombre d'autorisations, allant du permis de construire à l'autorisation de défrichement en passant par diverses dérogations aux mesures de protection de la faune et de la flore, autorisations d'émissions de gaz à effet de serre ou agrément pour le traitement de déchets.

Toutes ces autorisations, en dehors du permis de construire, seront désormais traitées en un seul dossier, instruit par le préfet et ses services. Le gouvernement a en effet choisi de ne pas empiéter sur les pouvoirs du maire en matière de délivrance du permis de construire.

Le préfet peut directement rejeter un dossier dès lors que « l'autorisation environnementale ou, le cas échéant, l'autorisation d'urbanisme nécessaire à la réalisation du projet, n'apparaît manifestement pas susceptible d'être délivrée eu égard à l'affectation des sols définie par le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu ou la carte communale en vigueur au moment de l'instruction, à moins qu'une procédure de révision, de modification ou de mise en compatibilité du document d'urbanisme ayant pour effet de permettre cette délivrance soit engagée ».

Le gouvernement prévoit que l'instruction se fera en moyenne sur neuf mois – 4 pour l'examen du dossier, 3 pour l'enquête publique et 2 pour « la phase de décision ». Les collectivités territoriales et EPCI concernés seront saisis « pour avis » lors de la phase d'enquête publique.

En janvier 2017, la FED a déposé sans succès une requête devant le Conseil d'Etat pour faire annuler« l'autorisation environnementale unique ».

2-4 L'application pratique des décrets de 2017.

Pour ce qui est, à ce stade, de l'application pratique des décrets de 2017, nous invitons le lecteur à se reporter à l'annexe 3 : recommandations de Maître Monamy, avocat spécialiste de droit public, sur l'application de l'ordonnance et des décrets de 2017 réformant le droit éolien et visant l'instruction de la demande d'autorisation environnementale.

Chapitre 3 : Les propositions du secrétaire d'Etat auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire Sébastien Lecornu

Les propositions du secrétaire d'Etat auprès du ministre de la Transition Ecologique Sébastien Lecornu de janvier 2018 ont eu pour objectif d'abaisser d'un cran supplémentaire l'obstacle au développement de l'éolien industriel déjà relativement faible que constitue l'autorisation unique.

3-1 Le groupe de travail national éolien

À l'initiative du secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire, le groupe de travail national éolien s'est réuni et a travaillé entre le 20 octobre 2017 et le 18 janvier 2018 afin de proposer des « évolutions structurantes » pour la filière éolienne terrestre.

L'objectif donné à ce groupe par le secrétaire d'État était double : « libérer et protéger ». Il s'agissait ainsi d'aboutir à des mesures permettant une accélération du rythme de développement de l'éolien terrestre et une simplification de la réglementation « tout en garantissant la protection des riverains, de l'environnement et des paysages ». Commentaire : il s'agit d'un très bel exemple de « novlangue de bois » de « l'écologiquement correct ».

Tout au long de ces trois mois, le groupe s'est réparti en différentes commissions techniques. Il est constitué d'un large spectre d'acteurs liés à l'éolien et d'aucune association d'opposition à cette forme d'énergie ni d'aucune association de protection des paysages et du patrimoine de la France pourtant reconnues d'utilité publique :

- parlementaires : Barbara Pompili, Présidente de la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale, et Roland Lescure, Président de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale ;
- associations d'élus : Association des maires de France (AMF), Assemblée des Communautés de France (AdCF), Assemblée des départements de France (ADF), Association des régions de France (ARF), Amorce, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) ;
- ONG : France Nature Environnement (FNE), Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) et WWF ;
- représentants des professionnels de l'éolien et de l'électricité : Syndicat des énergies renouvelables (SER), France énergie éolienne (FFE), Enedis, Réseau de transport d'électricité (RTE) ;
- juristes : Directions des affaires juridiques (DAJ) et avocats spécialisés
- administrations des ministères de la transition écologique et solidaire : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), Direction générale de la prévention des risques (DGPR), Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), Direction générale de l'aviation civile (DGAC), de la culture et des armées.

Les discussions du groupe ont abouti à 10 propositions annoncées le 18 janvier 2018 par le secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire, et répondant à trois besoins identifiés par les acteurs.

3-2 Les dix propositions

3-2-1 Gagner du temps

- Proposition 1 : Accélérer le contentieux relatif aux parcs éoliens terrestres et à leurs ouvrages connexes en ayant un contentieux en premier et dernier ressort devant la Cour administrative d'appel. Et non plus 4 mois.
- Proposition 2 : Simplifier le contentieux en figeant automatiquement les moyens (de légalité externe ou interne) au bout de 2 mois et non plus de 4 mois. C'est la « cristallisation des moyens »

3-2-2- Simplifier les procédures et donner de la visibilité

- Proposition 3 : Clarifier les règles pour les projets de renouvellement (« repowering ») des parcs en fin de vie, via une instruction ministérielle
- Proposition 4 : Renforcement de la motivation des avis conformes et réévaluation des zones propices au développement de l'éolien.
- Proposition 5 : Suppression de l'approbation d'ouvrage électrique pour les ouvrages électriques inter éoliens et les raccordements des parcs éoliens à terre et en mer.

3-2-3- Apaiser les relations des projets éoliens avec leur territoire

- Proposition 6 : Expérimenter le passage de la moitié des mâts d'un parc d'un balisage clignotant à un éclairage fixe.
- Proposition 7 : Mieux intégrer l'éolien dans les paysages.
- Proposition 8 : Faire évoluer la répartition de l'IFER éolien pour « intéresser » les communes aux projets éoliens.
- Proposition 9 : Travailler à un « guide des bonnes pratiques » entre développeur éolien et collectivité et créer un réseau national d'accompagnement des collectivités.
- Proposition 10 : Inciter le financement participatif des projets éoliens.

Voir CSPRT ([www. Consultations publiques. Développement-durable.gouv.fr](http://www.Consultations-publiques.Developpement-durable.gouv.fr)) du 13 mars 2018- projet de décret relatif aux éoliennes terrestres et portant diverses dispositions de simplification et clarification du droit de l'environnement.

<https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/cspirt-du-13-mars-2018-projet-de-decret-relatif-aux-a1784.html>

3-3 Le communiqué de presse officiel

Près de trois mois après son lancement par Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire, le groupe de travail sur l'éolien terrestre dévoile aujourd'hui ses dix propositions pour accélérer la concrétisation des projets et améliorer leur acceptabilité au niveau local.

A l'heure actuelle, sept à neuf années sont nécessaires pour concrétiser des projets de construction d'éolienne terrestre en France. Le Gouvernement va donner aux porteurs de projets les moyens de diviser par deux cette durée, avec l'ambition de doubler la capacité de production issue de l'éolien terrestre entre 2016 et 2023. Cette démarche ne peut cependant être effectuée aux dépens de la qualité de vie des Français et de la protection des paysages.

Nous avons souhaité mettre autour de la table des syndicats professionnels, des ONG et des représentants de l'État pour accélérer le développement de la filière tout en améliorant l'acceptabilité des projets dans les territoires. Les conclusions présentées ce jour répondent à ce double objectif » déclare Sébastien Lecornu.

Depuis son installation en octobre 2017, le groupe de travail s'est réuni en commissions techniques restreintes pour approfondir les enjeux liés au déploiement de l'éolien : cadre réglementaire, retombées fiscales, financement des projets, renouvellement des parcs existants (« repowering »), protection de la nature et des paysages... Les propositions émanant de ces comités ont ensuite été examinées par l'ensemble des membres du groupe de travail.

Les mesures dévoilées aujourd'hui sont le fruit d'un consensus entre tous les acteurs impliqués dans le secteur éolien

« Je me réjouis des conclusions de ce groupe de travail qui liste des propositions équilibrées qui vont permettre de gagner du temps dans l'élaboration des projets éoliens tout en donnant de nouveaux outils pour apaiser les relations entre les porteurs de projets, les collectivités et les riverains » a expliqué Nicolas Hulot, ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire. Cette méthode de concertation s'inscrit dans le « Plan de libération des énergies renouvelables » souhaité par le ministre de la transition écologique et solidaire pour faciliter le développement de toutes les filières contribuant à la création d'emplois durables dans les territoires.

3-4 Communiqué de presse de la FED (20 février 2018)

Éolien. Réponse à Mr Sébastien Lecornu Secrétaire d'État

Reçue le 8 février 2018 par Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État à la transition énergétique écologique et solidaire, en présence de Martin Guespereau, son directeur de cabinet, la Fédération Environnement Durable (FED) prend acte de la volonté du ministre d'ouvrir une concertation avec les associations présentes alors qu'elles avaient été exclues depuis des mois des réflexions en cours sur l'éolien.

La FED rappelle que sa contestation résolue à l'égard de l'éolien industriel ne relève pas seulement de considérations visant le patrimoine et les paysages mais prend en compte les atteintes que porte cette source d'énergie à l'intérêt général de notre pays des points de vue économiques, financiers et sociaux.

La FED confirme notamment son opposition catégorique à toute mesure dérogatoire au droit commun et plus particulièrement à la suppression de l'échelon des tribunaux administratifs pour le contentieux éolien. La FED considère que cette volonté de supprimer l'accès direct au juge de première instance, « juge naturel », de proximité et peu coûteux pour le justiciable, sous l'habillage d'un souci de rapidité favorisant la mise en place des projets alors qu'il s'agit, de fait, de museler des victimes, constitue une violation du principe fondamental que constitue le droit à un procès effectif.

Elle affirme qu'avant toute nouvelle mesure encourageant le développement de l'éolien, un audit complet, indépendant et impartial de toutes les filières de l'argent éolien industriel doit être conduit ainsi que ses impacts sur les finances publiques, sur la production électrique, sur les biens des riverains et sur le tourisme.

Elle demande pour des questions de santé humaine et de morale que des règles strictes conservatoires sur la hauteur des éoliennes et les nuisances acoustiques qu'elles entraînent soient

fixées par les pouvoirs publics. Le principe d'une distance de dix fois la hauteur des éoliennes devrait être adopté.

Elle rappelle que, d'un avis partagé, la transition énergétique passe par d'autres voies que l'énergie éolienne. Les moyens financiers prélevés sur les consommateurs qui cannibalisent toutes les autres filières d'énergies renouvelables devraient être consacrés à de véritables investissements d'avenir.

La FED indique qu'elle n'est pas opposée au principe de poursuivre un dialogue ouvert, démocratique et constructif avec les pouvoirs publics pour permettre de faire apparaître des solutions positives au débat sur l'avenir énergétique de la France.

Chapitre 4 : Les décrets Lecornu et de Rugy

Les deux mesures principales portant sur la suppression d'un degré de juridiction et sur la cristallisation dans le temps des moyens présentés par les requérants à l'appui de leur demande d'annulation sont actées par un décret n°2018-1054 du 29 novembre 2018 et paru au Journal Officiel le 1er décembre 2018.

Pour parvenir à cette publication, le parcours a été semé d'embûches pour le gouvernement. Le projet de texte a reçu un avis défavorable de plusieurs instances consultatives, dont le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT). Ce dernier s'était positionné contre les dispositions relatives à la cristallisation des moyens. Soumis à la consultation du public en février, le texte avait recueilli plus de 2.700 réactions, dont une grande majorité défavorable au projet.

1°-La principale mesure consiste à supprimer un degré de juridiction. Les Cours administratives d'appel sont désormais compétentes pour juger en premier et dernier ressort les litiges portant sur les éoliennes, leurs ouvrages connexes, les ouvrages de raccordement propres au producteur, ainsi que les premiers postes du réseau public auxquels ils sont directement raccordés. Ces règles de procédure concernent toutes les décisions afférentes à ces installations. "Le double degré de juridiction est un principe fondamental auquel on ne peut déroger", avait estimé Jacques Vernier, le président du CSPRT lors de l'examen du texte.

Il faut rappeler que l'éolien en mer, depuis le décret n°2016 – 9 du 8 janvier 2016 a été victime avant l'éolien terrestre du traitement des recours contentieux en Cour administratives d'appel unique à Nantes, d'ailleurs remplacée en 2020 par le Conseil d'Etat purement et simplement.

2° Le décret met également en œuvre la cristallisation des moyens, qui interdit aux requérants d'invoquer de nouveaux arguments juridiques après un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. "Cette disposition permet de faire face à des mesures dilatoires des opposants qui, ne donnant leurs arguments qu'au compte-goutte, obtiennent la réouverture de l'instruction et le report des audiences", explique Fabrice Cassin, avocat associé au cabinet LPA-CGR, qui se félicite de la publication du décret. "On est en train de créer des spécificités pour l'éolien, ce qui revient à ouvrir la boîte de Pandore", s'était au contraire opposée Marie-Pierre Maître, avocate associée au cabinet Atmos, lors de l'examen du projet au CSPRT. Le ministère de la Transition écologique a inhabituellement passé outre les avertissements lancés par cette instance.

Le décret contient deux autres mesures qui ont pour objectif d'accélérer les projets éoliens.

La première précise que lorsque des travaux exécutés sur des éoliennes font l'objet d'un arrêté complémentaire, ces travaux sont dispensés de formalité au titre du code de l'urbanisme. Cette disposition complète la dispense de permis de construire des projets d'éoliennes soumises à autorisation environnementale. Cette dispense avait été introduite dans le code de l'environnement en janvier 2017. Cette nouvelle disposition réglementaire est destinée à dispenser de toute formalité d'urbanisme les parcs éoliens faisant l'objet d'un « repowering ».

La deuxième mesure concerne les avis conformes rendus sur les projets de parcs éoliens lors de la procédure d'instruction. Le décret renvoie désormais à un arrêté ministériel le soin de déterminer les cas dans lesquels un tel avis sera exigé du ministre chargé de l'aviation civile et de Météo-France.

Chapitre 5 : Les textes postérieurs aux décrets Lecornu qui ont ciblé l'éolien industriel

5-1 Les programmations pluriannuelles de l'énergie

Selon Wikipedia, la « programmation pluriannuelle de l'énergie » (PPE) est un document stratégique de pilotage de la transition énergétique en France. Instituée par l'article 176 de la loi de transition énergétique (TECV), elle fixe une trajectoire pour le mix énergétique, ainsi que « les priorités d'action pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, afin d'atteindre les objectifs nationaux fixés par la loi ».

La première PPE a été approuvée en 2016 par décret. Elle est révisée en 2018, puis tous les cinq ans. Cependant, le processus de programmation pluriannuelle de l'énergie, au sens large, couvre deux périodes successives de cinq ans. Par exception, la première programmation porte sur deux périodes successives de respectivement trois et cinq ans, soit 2016-2018 et 2019-2023. Elle appuie ou complète d'autres plans, programmes ou stratégies, dont la stratégie nationale bas carbone, le Plan climat, le Plan national d'adaptation au changement climatique, la Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse et le Plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

Son existence est rappelée pour mémoire. En effet, si elle pèse considérablement sur l'avenir énergétique de notre pays et de l'industrie éolienne, elle constitue un thème distinct de ce dossier de conseil concernant l'éolien industriel.

5-2 Loi ASAP : les mesures pour les énergies renouvelables

La Loi d'accélération et de simplification de l'action publique, dite « Loi ASAP » a pour objectif d'accélérer le développement des énergies renouvelables. Elle comporte des dispositions intéressantes spécifiquement les énergies renouvelables.

1° Depuis le 1er mars 2017, les porteurs de projet doivent informer le maire de la commune concernée seulement à partir de la phase d'examen, alors même que la demande d'autorisation environnementale a déjà été déposée.

Afin de replacer les communes au cœur de la réglementation régissant les implantations d'éoliennes, les maires doivent désormais recevoir un avant-projet au moins 15 jours avant le dépôt de la demande d'autorisation environnementale.

En outre, les maires des communes limitrophes doivent aussi être informés du projet.

Lors de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale d'éoliennes terrestres, l'appréciation par le préfet du caractère notable ou substantiel d'une modification de l'autorisation environnementale relative à une éolienne terrestre repose, entre autres, sur l'appréciation des enjeux paysagers de la modification. Lorsqu'il considère que la modification est substantielle, une nouvelle procédure d'autorisation doit être engagée.

Pour apprécier le caractère substantiel, le préfet peut s'appuyer sur l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF). A titre expérimental, au regard de la modification du parc éolien et de la proximité avec un monument inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, si l'ABF considère que les enjeux patrimoniaux sont significatifs, la modification devra nécessairement faire l'objet du dépôt d'un nouveau dossier d'autorisation environnementale.

Deux mesures de simplification ont été prises pour accélérer le développement de l'éolien en mer.

Pour réduire les délais avant l'attribution des projets, le Ministère de l'Energie a désormais la possibilité de consulter le public, par l'intermédiaire de la Commission nationale du débat public, pour identifier plusieurs zones potentielles d'implantation de projets de parcs éoliens en mer, afin de pouvoir lancer plus rapidement les procédures de mise en concurrence.

Par ailleurs, toujours pour réduire les délais avant l'attribution des projets, le Ministre de l'Energie peut aussi réaliser les étapes de la procédure de mise en concurrence (notamment la sélection des candidats) parallèlement au déroulement du processus de participation du public.

Source : Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique

5-3 Décret n°2019-1352 du 12 décembre 2019-Simplification de la procédure environnementale

Ce décret porte diverses dispositions de simplification de la procédure d'autorisation environnementale. A titre d'exemple :

- certaines consultations obligatoires sont devenues facultatives ;
- suspension du délai d'examen par le préfet en attente de la réponse du pétitionnaire ;
- fixation ou précision de délais etc...

Il peut être utile de savoir que ce décret existe. Nous renvoyons au lien ci-dessous :

<https://transitions.landot-avocats.net/2019/12/17/nouvelle-simplification-de-la-procedure-dautorisation-environnementale/>

5-4 Instruction du gouvernement du 26 mai 2021 relative à la planification territoriale et l'instruction des projets éoliens

Cette instruction d'apparence secondaire est, en réalité, très importante pour les projets éoliens et pour le public, notamment celui hostile à l'éolien industriel.

Fortement inspirée par l'ineffable Pompili, elle reflète la détermination de celle-ci à impulser l'implantation de projets éoliens dans toute la France et à en multiplier le nombre et la puissance.

Cette instruction :

- a pour but d'atteindre les objectifs de développement des énergies renouvelables inscrits dans la PPE ;
- demande aux préfets de région de réaliser une cartographie des zones favorables au développement de l'éolien avec un appui des DREAL afin de sécuriser l'atteinte des objectifs de la PPE et la généralisation des pôles éoliens qui concernent tous les territoires ;
- souhaite la mise en place d'un pôle éolien départemental ou régional pour favoriser l'accompagnement des projets par les services de l'État dès leur phase amont. Cette démarche a vocation à faciliter le développement de l'éolien et doit permettre de renforcer l'appréciation des enjeux liés au paysage et à la biodiversité lors de l'instruction des projets ainsi que la concertation avec les parties prenantes ;
- demande d'adresser chaque année avant le 1er juin, à la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et à la Direction générale de prévention des risques (DGPR) un compte rendu du volume d'autorisations (en nombre et en puissance) en cours d'instruction, délivrés, rejetés et refusés (le motif principal de ce refus), par département et région au cours des 12 derniers mois ;
- rappelle qu'une charte entre l'État et les principaux syndicats professionnels de bonnes pratiques et de renforcement de la concertation est en cours de finalisation.

Plébisciter les technologies d'économie d'énergie

Les énergies renouvelables efficaces

Pour le développement durable



Enfin cette instruction souligne la nécessité de renforcer « l'appropriation locale des projets éoliens » et l'information du public.

<https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45178>

<https://aida.ineris.fr/node/37929/printable/print>

Chapitre 6 : Projet de loi « d'exception » dit « d'accélération des énergies renouvelables » (ENR)

Le gouvernement a adressé pour consultation le 12 août 2022 aux opérateurs des énergies vertes un projet de loi « d'exception » dit « d'accélération des énergies renouvelables » appelé à transcrire en termes législatifs le plan Borne par référence à la première Ministre. Ce texte a pour objectifs d'accélérer les procédures et de simplifier les démarches des projets de parcs éoliens ou photovoltaïques. Il sera examiné en conseil des ministres dès la rentrée, et soumis aux parlementaires en octobre 2022.

L'urgence à produire plus d'électricité décarbonée a été évoquée par le président de la République dans son discours de Belfort et dans son allocution du 14 Juillet 2022. Il s'agirait de « rattraper, au plus vite, notre retard sur nos partenaires européens ». Macron a opéré un revirement complet en ordonnant la réouverture d'une centrale au charbon pour passer l'hiver et la construction de plusieurs nouveaux réacteurs nucléaires. Mais ceux-ci ne seraient opérationnels qu'à partir de 2035 ce qui le conduit autant, par nécessité que par tropisme personnel, à se tourner vers l'éolien et le solaire.

Si le gouvernement s'est engagé à faire voter cette « loi d'exception » (applicable jusqu'à la fin du quinquennat), c'est contraint par la Commission européenne et ce, pour deux grandes raisons.

- La France se fait réprimander et menacer de sanctions financières par Bruxelles sous la pression allemande pressée de démanteler notre système énergétique national, comme le très mauvais élève de l'Union européenne en matière d'énergies renouvelables. Sur les 27 pays membres de l'UE, la France serait la seule à n'avoir pas respecté ses objectifs en matière d'énergies vertes (19% en 2020 au lieu des 23% exigés).
- Et ce, à cause des pesanteurs administratives françaises : « Il faut en moyenne cinq ans de procédures pour construire un parc solaire nécessitant quelques mois de travaux, sept ans pour un parc éolien et dix ans pour un parc éolien en mer ». C'est-à-dire des délais deux fois plus longs que chez les autres membres de l'UE. Pour les raccourcir, il s'agit, avec ce projet de loi de faire adopter des mesures « exceptionnelles et transitoires » afin de simplifier les démarches administratives.

Les dispositions de cette loi doivent être présentées dans le contexte du plan REPowerEU conçu en mai 2022 par la commission de Bruxelles. Ce plan devrait permettre à l'Union européenne de se passer le plus vite possible du gaz russe, notamment en accroissant de manière considérable sa production d'électricité photovoltaïque d'ici à 2030. Il y a donc, au sens de Bruxelles, urgence politique et même géopolitique du fait des sanctions appliquées à la Russie qui nous sont revenues immédiatement en boomerang.

Pour toutes ces raisons, dans le courant de l'été 2022, le Ministère de la transition énergétique a présenté un « projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables » (NOR :ENER2223572L/Rose -1) accompagné d'un exposé des motifs (NOR ENER2223572L/Rose-2). Le gouvernement a réalisé une présentation générale de ce projet de loi à destination des sénateurs.

L'ensemble de l'argumentation et des dispositions peut être résumé de la manière suivante.

6-1° Le contexte

Il est affirmé que notre pays fait face à une double menace :

- les effets du « dérèglement climatique » ;
- la guerre en Ukraine et ses conséquences géopolitiques qui ont bouleversé les circuits d'approvisionnement des produits énergétiques fossiles.

Il ne serait plus possible de considérer notre sécurité d'approvisionnement comme acquise, en particulier pour les prochains hivers.

Il faut donc nous « désensibiliser » à notre exposition au gaz russe qui représentait 17 % de nos importations de gaz en diversifiant les sources d'approvisionnement de gaz, en faisant des économies d'énergie et en décarbonant notre électricité.

Dans ce nouveau contexte international, il est rappelé le cap fixé par Macron à Belfort en février 2022 : faire de la France le premier grand pays à sortir des énergies fossiles afin d'atteindre la neutralité carbone et assurer notre indépendance énergétique. Il faut donc accélérer sur les deux premiers axes qui fondent la stratégie du gouvernement :

- réduction de 40 % de la consommation d'énergie d'ici 2050 ;
- développement massif des énergies renouvelables. Selon les pouvoirs publics, c'est le seul moyen de répondre à nos besoins immédiats en électricité, là où il faut 15 ans pour construire un réacteur nucléaire. Or, la disponibilité du parc nucléaire existant serait faible et nos ressources en gaz réduites.

Les cibles à l'horizon 2050 sont :

- une puissance solaire installée multipliée par 10 ;
- une cinquantaine de parcs éoliens en mer pour atteindre 40 GW en service ;
- le doublement de notre puissance installée en éolien terrestre pour atteindre 40 GW également ;
- la consolidation de la filière nucléaire française : prolongation de tous les réacteurs nucléaires qui peuvent l'être (l'abandon de Fessenheim peut être regretté) et lancement d'un grand programme de nouveaux réacteurs nucléaires par la construction de six EPR 2 et le lancement d'études pour la construction de huit EPR 2.

6-2° les objectifs

Le cadre juridique et administratif des projets d'énergie renouvelable doit être simplifié car nos procédures d'installation seraient deux fois plus longues que chez nos partenaires européens.

Le plan du gouvernement s'appuie tout d'abord sur le volet réglementaire :

- pour débloquer tous les projets qui peuvent l'être en prenant en compte la hausse de coût des matériaux de construction ;
- pour encadrer les délais de contentieux ;
- pour accélérer l'instruction et l'autorisation administratives des projets en mobilisant les préfets et les services déconcentrés de l'État afin que les délais soient réduits autant que possible.

Au titre du volet législatif le gouvernement présentera un projet de loi au conseil des ministres en septembre 2022. Il comprendra quatre leviers d'accélération :

- mesures d'urgence pour une période exceptionnelle de 48 mois centrées sur les filières contribuant de manière essentielle à la transition énergétique ;
- lever les verrous de nos procédures administratives en les plaçant au niveau des pratiques

- européennes ;
- libérer le potentiel foncier inexploité ;
- créer les conditions d'une véritable acceptabilité et attractivité de ces projets au niveau local tant pour les communes que pour les riverains.

6-3° Les mesures envisagées

Le projet de loi présente une vingtaine de mesures qui sont envisagées afin d'accélérer le déploiement des projets qui prennent de trois mois jusqu'à plusieurs années, de libérer à court terme un potentiel de plus de 20 GW de projets d'ENR et de réduire très fortement le risque de contentieux contre les projets ENR.

L'article 1 introduit le caractère temporaire (48 mois) de l'application de certaines des mesures les plus importantes du projet de loi.

L'article 2 indique les trois phases de l'instruction d'une demande d'autorisation environnementale :

- une phase d'examen et de préparation de la consultation du public ;
- une phase de consultation du public qui démarre à la date prévue lors de la phase précédente ;
- une phase de décision.

L'exposé des motifs prévoit que les formalités de préparation de la participation du public auront lieu en parallèle de la production des avis des services instructeurs. Dans l'exposé des motifs, il semble ainsi viser à améliorer la qualité des dossiers par une concertation en amont et à raccourcir les délais d'autorisation en parallélisant les tâches plutôt qu'en les réalisant de manière séquentielle. Il tendrait ainsi à préserver le principe de participation du public inscrit dans la Charte de l'Environnement.

L'article 3 permettrait un réaligement des seuils d'évaluation environnementale, pour les porter à un niveau proche des autres pays européens. Il permettrait de faire passer ce seuil dès le 1^{er} mât en France alors que ce seuil est de 20 mâts en Allemagne. On peut conjecturer facilement qui a inspiré un tel article dont le résultat est bien évidemment que peu de projets seront soumis à évaluation environnementale chez nous.

L'article 5 vise à faciliter la mise en compatibilité des documents d'urbanisme (les PLU) par exemple dans l'optique d'une accélération des procédures de déploiement des énergies renouvelables pour gagner plusieurs mois de procédure, parfois plusieurs années : passage d'une procédure de révision à une procédure de modification simplifiée beaucoup plus rapide, unification des concertations publiques que les codes de l'environnement et d'urbanisme impose, etc.

L'article 6 apparaît particulièrement important et même décisif. Il vise à reconnaître une « raison impérieuse d'intérêt public majeure » (RIIPM) pour les projets d'ENR répondant aux conditions techniques fixées par décret en conseil d'État et d'autre part, prévoit, pour tous les projets, que la déclaration d'utilité publique (DUP) puisse valoir reconnaissance du caractère d'opération répondant à des RIIPM. Cet article constitue une porte largement ouverte dont la clé est la RIIPM, à l'acceptation de l'ensemble des projets éoliens. Comme le dit le texte du projet de loi, cela permettra de sécuriser juridiquement les projets en cas de contentieux, qui sont sources de retards et de difficultés, liés à une demande de dérogation à l'obligation de protection stricte des espèces protégées. Cet article servirait donc, sinon à abattre, du moins à contourner les textes de préservation de la biodiversité.

L'article 7 vise à faire obligation au juge de permettre la régularisation d'une illégalité d'une autorisation environnementale, comme c'est déjà le cas pour les autorisations d'urbanisme. On peut en déduire que le juge, en l'occurrence, n'est plus simplement une partie impartiale qui tranche mais un acteur de la procédure.

L'article 8 donne habilitation au gouvernement pour simplifier les procédures de raccordement des installations d'énergies renouvelables mais aussi les renforcements de réseau nécessaires pour l'électrification des gros consommateurs industriels. Cela devrait permettre, dans certains cas prioritaires, aux gestionnaires de réseaux d'anticiper certains travaux de raccordement avant d'avoir reçu des demandes des producteurs et de consommateurs, le tout pour faire gagner plusieurs années aux projets d'ENR dans le cadre de l'industrialisation du sol rural français.

Les articles 9, 10, 11 et 12 visent des mesures spécifiques d'accélération du photovoltaïque en facilitant leur installation sur des délaissés routiers et autoroutiers, sur des terrains dégradés du littoral ou sur des parkings extérieurs existants de plus de 2500 m² en ombrières.

Le titre III et ses articles 13 14 15 16 et 17 visent les mesures spécifiques à l'accélération de l'éolien en mer avec l'objectif d'une puissance installée de 40 GW et de 50 parcs en exploitation à l'horizon 2050.

L'article 13 donne la possibilité de mutualiser les débats publics pour l'éolien en mer et le document stratégique de façade (DSF) pour améliorer la planification de l'espace de la transition. Au-delà du pathos du texte il s'agit bien d'éviter une multiplication des débats au titre de toutes les zones menacées par l'éolien en mer et de les réduire à un seul.

L'article 17 permet l'installation dans les zones soumises à la loi Littoral, des ouvrages de réseau de transport d'électricité.

Le titre IV a pour objectif d'améliorer le financement et l'attractivité des projets d'ENR. Il prétend mettre en place des mesures d'appropriation et des modèles de financements locaux, permettant de susciter les initiatives et la naissance de projets entre consommateurs, industriels, et producteurs d'énergie au service de la compétitivité des territoires. Une clé de cette adhésion repose sur la démonstration d'une utilité concrète et directe pour les riverains et la mise en œuvre d'un partage territorial de la valeur des ENR. L'objectif, bien évidemment, est d'améliorer l'acceptabilité locale des projets, alors que le projet de loi reconnaît que ce problème constitue l'une des causes majeures du retard et la lenteur du développement des ENR en France comme en témoigne le nombre de contentieux très élevés.

L'article 18 vise la création du cadre juridique du « contrat d'achat d'électricité » ou « Power Purchase Agreement (PPA) » qui pourrait constituer le cadre applicable à la fourniture d'électricité selon un modèle contractuel.

Significativement important est l'article 19 qui institue un régime de « partage territorial de la valeur des ENR » avec les ménages résidents. En termes choisis, le projet de loi explique qu'une des clés de l'adhésion repose sur la démonstration d'une utilité concrète et directe pour les riverains en créant un partage territorial de la valeur des ENR avec les ménages résidents via leur facture d'électricité. En français, cela signifie que l'on prévoit une forme de ristourne aux riverains pour leur faire accepter l'érection de forêts d'éoliennes à proximité de leur lieu d'existence.

6-4° D'un point de vue concret

Le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables va donner lieu à une démarche législative :

- présentation au conseil des ministres en septembre 2022 ;
- discussion, amendements éventuels et vote au Parlement dans le courant de l'automne 2022.

Nous ne savons pas ce que va devenir précisément ce texte. On peut imaginer qu'il soit refusé par les parlementaires dans la mesure où le gouvernement ne disposerait pas d'une majorité. Plus probablement il pourrait être amendé et son contenu modifié d'une manière sensible ou non.

Par ailleurs nombre de ces mesures qui sont appelées à être étudiées et approfondies au cours de l'automne 2022 demeurent assez largement floues et devront donner lieu à des explications et des précisions dans un souci de clarification et d'efficacité. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. En revanche il est possible de souligner certaines de ces mesures et leurs conséquences concrètes qui sont de nature à soulever inquiétude, critiques, voire des oppositions fortes.

Dans le cadre de ce dossier de conseils aux associations de la Fédération Environnement Durable il ne semble pas pertinent d'émettre aujourd'hui des recommandations. Il apparaît préférable d'attendre les textes définitifs.

Nous proposons aux lecteurs une solution d'attente qui consiste à tenter de mettre en évidence les points sensibles et les zones de vulnérabilité de ce projet.

1°-La pression de Bruxelles c'est-à-dire de l'Allemagne.

Selon un entretien avec Fabien Bouglé : « ces objectifs européens d'accélération du renouvelable sont dictés par l'Allemagne qui a infiltré la Commission européenne et notre ministère de l'Écologie. La Commission européenne a envisagé de sanctionner la France à hauteur de 500 millions d'euros parce qu'elle n'avait pas suffisamment développé ses énergies renouvelables. On a donc un chantage de la Commission européenne pour inciter la France à installer des infrastructures renouvelables ; infrastructures qui sont majoritairement développées en Allemagne et au Danemark. On est dans une situation de dingue qui va à l'encontre des intérêts de la France ! »

2° L'entrisme des groupes de pression des acteurs des filières d'ENR et plus particulièrement de l'éolien industriel dont le projet de loi satisfait nombre de revendications récentes.

3°- Il faut souligner à quel point des dispositifs temporaires (48 mois) complexifient des textes de loi qui ne sont déjà pas simples ainsi que leur application.

4 °Les décrets d'application de l'article 3 de la future loi pourraient être appelés, comme indiqué ci-dessus, à modifier, même à titre temporaire, les critères et les seuils de soumission des projets éoliens ou photovoltaïques à étude d'impact.

Ces décrets pourraient ainsi méconnaître le principe de non régression¹ inscrit à l'article L. 110 – 1 du code de l'environnement. Par anticipation, la loi disposerait ainsi que les recours en annulation de ces décrets ne pourraient être fondés sur la violation de ce principe.

« Pour la première fois, le législateur, s'il adoptait cet article 3 en ces termes, reconnaîtrait par avance qu'il crée un risque de méconnaissance d'un principe général du droit de l'environnement »,

¹ Le principe de non-régression se réfère à l'interdiction faite à l'État de diminuer le niveau de protection qu'il a atteint, dans un certain domaine, comme par exemple celui des droits fondamentaux

estime l'avocat Arnaud Gossement. Fin connaisseur des réformes environnementales engagées depuis 20 ans, et pas vraiment un anti-éolien acharné, celui-ci estime que l'utilité de cette disposition pour le travail de simplification du droit n'est pas évidente. Son risque pour la portée et l'avenir même de l'ensemble des principes généraux du droit serait, lui, plus évident.

Il est loisible de penser que l'application de cette règle conduirait, si on se calait sur les règles allemandes (pas d'étude d'impact en dessous de 20 éoliennes), à quasiment supprimer des études d'impact pour les projets éoliens en France. Il convient d'insister sur ce point.

5° Selon certains juristes, l'article 6 est susceptible de contrevenir à la loi de 2016 sur la biodiversité. En effet, cet article prévoit d'insérer un nouvel article 5 du code de l'environnement aux termes duquel certains projets d'ENR pourraient présumer satisfaire à la condition relative à l'existence d'une « raison impérieuse d'intérêt public majeur ». Cette condition est l'une de celles qui doivent être remplies pour que soit délivrée une autorisation de déroger au principe d'interdiction de destruction d'espèces protégées.

Cette réforme de protection de la biodiversité, qui avait été portée par Barbara Pompili, à l'époque secrétaire d'Etat à la biodiversité, a institué le principe de non-régression. Celui-ci veut que la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires qui lui sont relatives « ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante ». Or le projet de loi prévoit visiblement le contraire.

Il y a donc là un sujet majeur de contestation et de sensibilisation de l'opinion publique.

6° L'article 8 qui donne habilitation au gouvernement pour simplifier les procédures de raccordement et de renforcement de réseaux nécessaires pour l'électrification des gros consommateurs industriels, aboutira à la mise en place de zones prioritaires dans lesquelles les gestionnaires de réseaux pourraient anticiper certains travaux de raccordement. Il constituera ainsi un atout de poids en faveur de la bétonisation du sol rural français.

7° L'article 19 du projet de loi prévoit, au titre de « l'adhésion et l'acceptabilité de ces productions par les citoyens » des modalités de partage territorial de la valeur des ENR avec les ménages résidents via leur facture d'électricité. En clair, il est prévu un tarif réduit de l'électricité produite par les installations d'ENR au profit des résidents dans un périmètre déterminé. Cet avantage financier dû au cynisme froid du gouvernement actuel a pour objectif d'acheter la santé des Français.

8° L'article 2 prévoit la possibilité de procéder aux formalités de préparation de l'enquête publique en parallèle de la phase d'examen du dossier par les services instructeurs. Mais ce n'est pas l'enquête publique elle-même, selon l'avocat Maître Gossement, mais ses formalités de préparation qui seront organisées pendant l'instruction administrative du dossier. Il n'y a donc pas, pour clarifier, de mise en parallèle des phases d'examen et de participation du public, ce qui limite notablement la portée de cette simili-mesure de concertation. En revanche, l'étude d'impact, ainsi que l'avis de l'autorité environnementale et la réponse écrite du maître d'ouvrage sont toujours mis à disposition du public par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique.

Conclusion

Dans le communiqué de presse du mardi 23 août 2022 de la FED, celle-ci considère que ce projet de loi d'exception est attentatoire aux libertés publiques et trahit les intérêts de notre pays. Sous couvert d'urgence, il méprise la vie des citoyens concernés et la démocratie locale. Ce dispositif ira à l'encontre des objectifs recherchés : lutte contre le réchauffement climatique, indépendance nationale et retour à un prix d'électricité raisonnable.

Chapitre 7 : Le démantèlement par l'État des règles régulant et limitant l'installation des éoliennes industrielles sur le territoire français

Depuis près de dix ans, les gouvernements ont sapé le cadre législatif permettant de contrôler l'implantation des éoliennes industrielles et le droit d'agir en justice des opposants a été rogné.

Le droit applicable aux éoliennes est une illustration caricaturale du pouvoir qu'ont acquis les groupes de pression dans notre pays. Près de 9000 éoliennes ont déjà été installées en France. La programmation pluriannuelle de l'énergie décidée par le gouvernement le 21 avril 2020 prévoit de doubler leur nombre à l'horizon 2028. Or les règles gouvernant leur implantation n'ont cessé de s'assouplir depuis dix ans, quand, dans le même temps, les contraintes n'ont cessé de s'alourdir pour ceux qui les contestent.

1°En 2011, la garantie financière pour démantèlement a fait l'objet d'un plafonnement forfaitaire. Or ce plafond est sans commune mesure avec le coût réel d'une remise en état du site.

2°En 2011, il a été dérogé au code de la santé publique, en portant à 35 DBA au lieu de 30 DBA, pour caractériser le seuil d'émergence excessive d'une source sonore. Cette dérogation est d'autant plus préjudiciable que 5 dB correspondent à un triplement de la source et surtout que le bruit d'une éolienne se caractérise par des impulsions beaucoup plus dérangeantes qu'un bruit continu.

3°Les parlementaires avaient progressivement construit un cadre juridique propre à assurer un contrôle des services de l'État et des élus locaux sur le développement des éoliennes. C'est ainsi qu'avaient été instituées par une loi de 2000 des zones de développement de l'éolien (ZDE). Créées à l'initiative des communes ou des intercommunalités, ces zones, qui prenaient en compte la faune et le paysage, étaient les seules dans lesquelles les promoteurs pouvaient s'installer pour bénéficier du tarif préférentiel d'achat de leur électricité. Une loi de 2010 a obligé les opérateurs à obtenir, en sus d'un permis de construire, une autorisation d'exploiter au titre des installations classées de façon, entre autres, à ce que les conséquences sur l'environnement soient examinées avec tout le soin nécessaire et a imposé un retrait (déjà insuffisant) de 500 mètres par rapport aux habitations afin de tenter de protéger les riverains des nuisances visuelles et auditives. Et la même loi avait interdit les parcs de moins de cinq machines pour prévenir un mitage du territoire.

Une déréglementation est ensuite intervenue. N'ayant pu empêcher la mise en place du cadre juridique qu'on a décrit, la filière éolienne s'est mobilisée pour le faire disparaître. La première étape a consisté en 2013 grâce à la loi Brottes à obtenir la suppression des ZDE et du seuil minimal de cinq éoliennes en 2013 et ainsi à supprimer toute planification opérationnelle. Le pouvoir des élus locaux, qui ne répondaient pas avec toute la souplesse nécessaire aux exigences des promoteurs éoliens, a du même coup été considérablement diminué.

4°Les professionnels ont persisté à réclamer «quelques adaptations réglementaires» supplémentaires. Le gouvernement, par un simple arrêté ministériel de 2017, a permis aux parcs de moins de sept mâts de profiter de l'avantageux tarif préférentiel d'achat de l'électricité et de ne pas passer par les appels d'offres qui suscitent des prix inférieurs à ce tarif. Pour profiter au mieux de cette possibilité, il semble que certains n'aient pas hésité à découper leurs parcs en sous-ensembles inférieurs à sept éoliennes, mitant un peu plus le territoire.

5°La loi prévoit qu'à l'issue de l'exploitation, l'installation est démantelée et le site remis en état. Or le gouvernement a permis, par de simples arrêtés ministériels pris en 2011 et 2014, que les fondations dans leur presque intégralité (soit des dizaines de millions de tonnes de béton armé

restant à jamais enterrées) et les câbles électriques eux aussi dans leur presque intégralité (soit des dizaines de milliers de kilomètres de fils électriques destinés à demeurer sur place) ne soient pas retirés à l'issue de l'exploitation.

Sans doute une réforme du 22 juin 2020 a-t-elle prévu que les fondations seraient désormais entièrement excavées, mais cette réforme permet hypocritement de maintenir l'essentiel du socle de l'éolienne dans le cas où le bilan environnemental de l'excavation serait défavorable.

6°Le gouvernement a, en 2017, dispensé les parcs éoliens de permis de construire, faisant de ces parcs les seules constructions de cette importance qui, en France, en sont dispensées.

7°Les citoyens ont été privés en 2018 du droit de se défendre en justice en première instance devant un tribunal administratif. Toute contestation sur un projet ne peut alors être portée en Cour d'appel uniquement, limitant très fortement la capacité des citoyens à se défendre face au projet.

8°En 2018, la durée légale d'étude du dossier du « permis de construire simplifié » a été réduit de quatre à deux mois.

9°En 2018 la différence entre le prix de marché et le tarif garanti payé par l'État a été exempté de TVA ; ce complément de prix, considéré fiscalement comme une subvention, représente une part substantielle des revenus d'un site éolien.

10°Nous avons assisté en 2020 à une exécution anticipée de travaux avant autorisation préfectorale. C'est l'exemple fameux du lancement des travaux d'implantation des éoliennes sur la montagne Sainte Victoire.

11°En 2020, une disposition a instauré un seul degré de juridiction pour le contentieux de l'éolien offshore qui ne pourra être contesté qu'en Conseil d'État. Cette disposition est passée en catimini au Parlement avec la loi sur la simplification administrative.

12°Le groupe socialiste à l'Assemblée a présenté le 5 janvier 2021 une proposition de loi visant à annihiler définitivement le pouvoir des communes et des intercommunalités en les contraignant à décliner dans leurs plans d'urbanisme les choix décidés en la matière à l'échelle régionale, dans le but d'atteindre les objectifs de doublement de la capacité des parcs éoliens en 2028.

13° Dans un article de Valeurs actuelles du 3 mars 2022, Jean Louis Butré, Président de la FED et Maître Francis Monamy, avocat au barreau de Paris, ont exposé les mécanismes politiques et juridiques qui ont conduit et conduisent toujours à un nouvel affaiblissement du pouvoir des élus locaux à l'occasion de l'adoption de la loi sur la lutte contre le dérèglement climatique :

- obligation de compatibilité des Srdet avec la PPE. Dans la mesure où les plans locaux d'urbanisme doivent eux-mêmes être compatibles avec un Srdet, c'est le pouvoir des élus locaux quant au devenir de leur territoire, qui s'en trouve amoindri ;
- lors de la discussion de la loi, le Sénat avait tenté d'introduire les collectivités territoriales dans le processus décisionnel et de passer d'une logique consultative à une logique délibérative dans l'implantation d'éoliennes au niveau local. L'amendement initialement adopté par le Sénat n'a pas été repris par les députés et sénateurs. Pompili s'est farouchement opposée à cette modification du projet de loi comme correspondant à un droit de veto car « cela aurait nui à la concertation » !!!
- la loi instituait un mécanisme de consultation avant le dépôt de la demande d'autorisation à la préfecture. Mais cette consultation concerne le maire et lui seul, alors qu'en raison de l'importance de l'impact des parcs éoliens c'est le conseil municipal qui devint appelé à se prononcer. D'autre part, elle concerne non pas un avant-projet mais un projet définitivement constitué. Enfin et surtout, le promoteur n'est en rien tenu de suivre l'avis qui est formulé.

Plébisciter les technologies d'économie d'énergie

Les énergies renouvelables efficaces

Pour le développement durable



<https://www.lefigaro.fr/vox/societe/me-francis-monamy-et-jean-louis-butre-comment-les-regles-limitant-l-installation-des-eoliennes-ont-ete-demantelees-20210305>

Valeurs actuelles, le gouvernement offre la France au lobby éolien, par Jean-Louis Butré et Francis Monamy

Annexe 1 : Autorisation environnementale unique: présentation des principales innovations

Par Stéphanie GANDET et Sébastien BECUE- GREEN LAW Avocats

Comme nous l'annoncions dans une note d'actualité récente l'autorisation environnementale est devenue réalité suite à l'intervention de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, et de deux de ses décrets d'application (décret n° 2017-81 et le décret n° 2017-82).

Le cabinet va proposer une série de notes consacrées à l'analyse détaillée de cette réforme qui va, comme toute réforme d'ampleur, apporter aux porteurs de projets des interrogations qui seront tranchées dans un domaine juridique déjà mouvementé.

Rappelons que cette réforme doit tirer les leçons de la double expérimentation de l'autorisation unique et du certificat de projet (Ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet), et qu'elle n'est pas définitive, puisque ce régime, créé par le gouvernement, devra faire l'objet d'une ratification parlementaire par l'adoption d'une loi susceptible d'y apporter des modifications.

Notons d'emblée que les régimes déclaratifs (ICPE et IOTA) et d'enregistrement ICPE font également l'objet de modifications qui seront analysées en détail dans l'une de nos notes.

En attendant, présentons de manière synthétique les points saillants de cette réforme.

L'articulation avec les régimes ICPE et IOTA

Au sein du code de l'environnement, l'autorisation environnementale prend place au sein d'un nouveau titre VIII, ajouté au livre Ier « Dispositions communes » du code de l'environnement. Il s'agit des articles L 181- 1 à L 181-31 du code de l'environnement.

Le modèle de police administrative choisi est explicitement celui des autorisations ICPE et Eau (dites « IOTA »), puisque **leurs dispositions sont, dans leur quasi-majorité, supprimées du code de l'environnement, et les titres qui leur sont consacrés, bien que maintenus, renvoient explicitement aux dispositions du nouveau titre VIII.**

Certaines dispositions subsistent néanmoins : ainsi en est-il, en matière d'autorisations ICPE, des dispositions relatives aux arrêtés de prescriptions générales et à la remise en état. Cela peut apparaître au demeurant logique compte tenu du principe d'application résiduelle des régimes spécifiques prévu au nouvel article L. 181-4.

En synthèse, le titre VIII du livre I (L181-1 et s.) propose un cadre général et il est renvoyé aux régimes spécifiques pour les dispositions particulières.

Malgré tout, cette survivance manque d'aboutissement puisque l'on constate parallèlement que le titre VIII contient également des dispositions spécifiques aux autorisations ICPE et IOTA, en ce qui concerne par exemple le contenu de la demande d'autorisation ou l'instruction administrative.

Ainsi, le porteur de projet devra désormais se référer d'abord au régime général de l'autorisation environnementale, puis se référer aux dispositions spécifiques de ce même régime, avant de vérifier les dispositions résiduellement applicables au sein du livre V du code.

On regrette déjà que malgré l'objectif de simplification assigné à la réforme, qui passe aussi par l'accessibilité des textes, ses auteurs n'aient pas choisi de présenter l'ensemble du cadre applicable à un seul endroit du code.

Un effort particulier de vigilance est donc de mise.

Les décisions susceptibles d'intégrer l'autorisation environnementale

L'autorisation environnementale constitue donc une autorisation ICPE ou IOTA qui peut intégrer, à la carte, selon les besoins du projet, les décisions administratives suivantes :

- 1° Absence d'opposition à déclaration d'installations, ouvrages, travaux et activités mentionnés au II de l'article L. 214-3 ou arrêté de prescriptions applicable aux installations, ouvrages, travaux et activités objet de la déclaration ;
- 2° Autorisation pour l'émission de gaz à effet de serre en application de l'article L. 229-6 ;
- 3° Autorisation spéciale au titre des réserves naturelles en application des articles L. 332-6 et L. 332-9 lorsqu'elle est délivrée par l'Etat et en dehors des cas prévus par l'article L. 425-1 du code de l'urbanisme où l'un des permis ou décisions déterminés par cet article tient lieu de cette autorisation ;
- 4° Autorisation spéciale au titre des sites classés ou en instance de classement en application des articles L. 341-7 et L. 341-10 en dehors des cas prévus par l'article L. 425-1 du code de l'urbanisme où l'un des permis ou décisions déterminés par cet article tient lieu de cette autorisation ;
- 5° Dérogation aux interdictions édictées pour la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats en application du 4° de l'article L. 411-2 ;
- 6° Absence d'opposition au titre du régime d'évaluation des incidences Natura 2000 en application du VI de l'article L. 414-4 ;
- 7° Récépissé de déclaration ou enregistrement d'installations mentionnées aux articles L. 512-7 ou L. 512-8, à l'exception des déclarations que le pétitionnaire indique vouloir effectuer de façon distincte de la procédure d'autorisation environnementale, ou arrêté de prescriptions applicable aux installations objet de la déclaration ou de l'enregistrement ;
- 8° Agrément ou déclaration pour l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés en application de l'article L. 532-3, à l'exclusion de ceux requis pour l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés couverte en tout ou partie par le secret de la défense nationale ou nécessitant l'emploi d'informations couvertes par ce même secret ;
- 9° Agrément pour le traitement de déchets en application de l'article L. 541-22 ;
- 10° Autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité en application de l'article L. 311-1 du code de l'énergie ;
- 11° Autorisation de défrichement en application des articles L. 214-13, L. 341-3, L. 372-4, L. 374-1 et L. 375-4 du code forestier ;
- 12° Autorisations prévues par les articles L. 5111-6, L. 5112-2 et L. 5114-2 du code de la défense, autorisations requises dans les zones de servitudes instituées en application de l'article L. 5113-1 de ce code et de l'article L. 54 du code des postes et des communications électroniques, autorisations prévues par les articles L. 621-32 et L. 632-1 du code du patrimoine et par l'article L. 6352-1 du code des transports, lorsqu'elles sont nécessaires à l'établissement d'installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent.

C'est là le principal bienfait de cette réforme : rassembler les décisions en matière d'environnement en une unique procédure, avec un guichet unique.

L'exclusion des autorisations d'urbanisme semble malheureusement inévitable, pour une question de compétence : les permis de construire sont majoritairement délivrés par les maires (sauf cas de compétence préfectorale notamment en matière de production d'énergie), alors que les autorisations environnementales le sont par le préfet.

C'est là la principale différence entre l'autorisation « unique » et l'autorisation « environnementale ».

Les développeurs éoliens ne perdent pas au change, eux qui pouvaient bénéficier de l'autorisation unique, puisque, nous le verrons, les projets éoliens ne sont plus soumis au permis de construire. En revanche, ceux d'installation de méthanisation ne peuvent plus bénéficier d'une procédure unique pour la construction et l'exploitation de leurs projets et auront donc pour les nouveaux sites, besoin de deux arrêtés préfectoraux a minima.

Les possibilités de dialogue avec l'administration

La pratique du certificat de projet est confirmée et généralisée.

Pour rappel, ce système, proche du certificat d'urbanisme, permet au porteur de projet de solliciter de l'administration qu'elle se prononce, en amont du dépôt de la demande, sur les régimes et procédures applicables, ainsi que sur les décisions nécessaires pour la réalisation du projet.

Est également confirmée la possibilité de coupler cette demande de certificat de projet avec

- une demande de certificat d'urbanisme,
- une demande d'examen au cas par cas de la soumission de l'étude d'impact,
- et l'avis de cadrage sur l'étude d'impact,

Cette possibilité de conjugaison devrait, si le jeu est joué pleinement par l'administration, permettre une véritable sécurisation juridique des demandes.

Dans le cadre de cette procédure de certificat de projet, et comme c'était déjà le cas dans l'expérimentation, l'administration et le porteur de projet ont la possibilité de contractualiser un calendrier de l'instruction qu'ils définissent, et qui vient se substituer aux délais réglementaires.

Un mécanisme de sanction est prévu.

Si l'administration commet une erreur dans le contenu du certificat de projet ou qu'elle méconnaît un délai, et qu'il en résulte un préjudice pour le porteur de projet, alors sa responsabilité peut être engagée.

Si cette idée est louable, espérons qu'elle ne rendra pas trop frileux les services concernés.

En revanche, il est bien précisé que le contenu du certificat ne peut être invoqué à l'appui d'un recours contre l'autorisation environnementale.

Doit également être notée la possibilité pour le pétitionnaire de diviser son projet en « tranches », simultanées ou successives, pour lesquelles il pourra obtenir des autorisations distinctes, une faculté qui aura une utilité certaine pour certains grands projets dont la réalisation se fait en plusieurs phases.

Un garde-fou est néanmoins prévu, mais dont la rédaction imprécise devrait créer un aléa jurisprudentiel :

Le découpage ne doit pas avoir pour effet de soustraire le projet à l'application du régime de l'autorisation environnementale, et doit présenter une « cohérence » environnementale.

La généralisation de la « phase d'examen.

« Comme dans le régime de (feu) l'autorisation unique, une troisième « phase » est créée dans le cadre de l'instruction, avant celles de l'enquête publique et de la décision proprement dite : c'est la « phase d'examen ».

Lors de celle-ci, les services préfectoraux effectuent une pré-instruction du dossier, peuvent demander des compléments ou une régularisation au pétitionnaire, puis rendent une décision statuant – qui peut être implicite – sur la recevabilité « manifeste » du dossier.

Cet ajout procédural est bienvenu en ce qu'il va permettre, d'une part, aux pétitionnaires d'améliorer leur dossier en collaboration avec l'administration et, d'autre part, de soulager les services de demandes manifestement irrecevables.

En revanche, on s'interroge sur la rédaction des dispositions relatives à la décision du Préfet.

Alors que l'article L. 181-9 prévoit que le Préfet aura la faculté de demander au porteur de projet de compléter ou de régulariser son dossier, l'article R. 181-34, pris pour l'application de cette faculté, prévoit cinq cas dans lequel le Préfet est tenu de rejeter la demande d'autorisation environnementale :

- Incomplétude ou irrégularité du dossier après demande de régularisation ;
- Un avis défavorable qui lie le Préfet (« avis conforme ») est rendu ;
- Il « s'avère » que l'autorisation ne peut être accordée dans le respect des intérêts protégés par l'autorisation (principalement des intérêts environnementaux, listés à l'article L. 181-3 et par renvoi, à l'article L. 181-4, mais beaucoup plus nombreux que ceux classiquement protégés par les polices ICPE et IOTA) ;
- En cas de commencement de réalisation du projet alors que l'autorisation n'a pas été délivrée (c'est une résurgence de ce qui était déjà prévu dans le régime ICPE classique) ;
- En cas d'incompatibilité « manifeste » du projet avec les documents d'urbanisme applicables, à moins qu'une procédure de révision, de modification ou de mise en compatibilité du document ait été engagée.

Cette obligation est audacieuse, car en cas d'obligation de refus, le non-respect des intérêts environnementaux et l'incompatibilité manifeste du projet avec le document d'urbanisme, exigent un premier contrôle de fond de la légalité de la demande.

Gageons que les tiers ne devraient néanmoins pas avoir intérêt à agir contre cette décision de « recevabilité », dont ils auront bien du mal à établir qu'elle leur porte préjudice. Notons au contraire que la possibilité de recours par le bénéficiaire à l'encontre de cette décision est explicitement reconnue et soumise à un contentieux de pleine juridiction, comme les autres décisions en matière d'autorisation environnementale.

Les innovations contentieuses

De nouveaux pouvoirs sont proposés au juge pour éviter l'annulation pure et simple de l'autorisation :

- Le sursis à statuer en l'attente d'une régularisation par autorisation modificative, lorsqu'un seul moyen est fondé ;
- La possibilité de maintien des effets des parties non viciées de l'autorisation lorsque seule l'une de ses parties est annulée ou fait l'objet d'un sursis à statuer.

Surtout, un nouvel outil est offert au juge : lorsque, là encore, un seul moyen peut porter et qu'il n'affecte qu'une « phase de l'instruction », ou qu'une « partie de l'autorisation », alors le juge peut limiter à cette phase ou à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et demander à l'autorité administrative compétente de reprendre l'instruction à la phase ou sur la partie qui a été entachée d'irrégularité.

Notons également qu'à la mise en service de l'installation, en cas de nuisance réelle, les tiers disposent désormais d'une procédure formalisée leur permettant de porter une réclamation devant le Préfet, qui est tenu d'y répondre de manière motivée.

Assouplissement de l'exigence de démonstration des capacités techniques et financières

Le nouvel article D. 181-15-2 prévoit que la demande comporte une description des capacités techniques et financières le pétitionnaire dispose ou, lorsque ces capacités ne sont pas constituées lors du dépôt de la demande d'autorisation, les modalités prévues pour les établir.

Le Préfet doit désormais se prononcer au regard des capacités que le pétitionnaire « entend mettre en œuvre ».

Il reviendra enfin au pétitionnaire d'adresser, au plus tard à la mise en service de l'installation, des éléments justifiant de la constitution effective des capacités présentées.

Cette rédaction est évidemment à saluer, en ce qu'elle tient explicitement compte de la réalité juridique et économique des projets d'énergie renouvelable en particulier, portés par des développeurs ayant recours à des montages de « société projet » (structures dédiées auxquelles des capitaux sont apportés, une fois les financements bancaires obtenus, conditionnés dans l'immense majorité des cas par la purge des autorisations de construire et d'exploiter).

Eoliennes

A part la suppression de l'exigence du permis de construire, déjà évoquée et prévue par le nouvel article R. 425-29-2 du code de l'urbanisme, des évolutions touchent spécifiquement l'éolien.

Ainsi, le titre dédié aux éoliennes est abrogé dans le code de l'environnement, et celles-ci sont réintégrées au régime des installations classées, en tant qu'installations particulières – comme les carrières – en restant soumises aux dispositions qui leur sont propres, et qui sont simplement déplacées des articles L. 553-1 et suivants aux L. 515 et suivants.

31 janvier 2017.

Par Stéphanie GANDET, avocate, dans Aménagement du territoire, Déchets, Eau, Energie, Eolien, Installations Classées, Méthanisation, Photovoltaïque, Pollution et nuisances, Urbanisme Mots- clés 2017-80, autorisation, autorisation d'exploiter, avocat, biogaz, cadrage, certificat, code de l'environnement, contentieux, défrichement, délai, électricité, environnementale, éolienne, évaluation environnementale, examen préalable, icpe, installation classée, instruction, L 181-1, méthanisation, ordonnance, permis de construire, régularisation

Green Law Avocat © 2016 | Tous Droits Réservés



Annexe 2 : Le contenu de l'étude d'impact

1° Les règles pour l'étude d'impact ont été fixées par la loi dite Grenelle 2. N°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(Journal officiel de la République française du 13 juillet 2010).
http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Textes_officiels/Loi/2010_loi_ene.pdf

2° Le ministère de la Transition écologique a publié en octobre 2020 la version 4 du guide relatif à l'élaboration des études d'impact des projets de parcs éoliens. Cette version a, en particulier, mis à jour le « volet paysages » que doit comporter toute étude d'impact.

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide_EIE_MAJ%20Paysage_20201029-2.pdf

3° L'étude d'impact doit comprendre les éléments résumés succinctement ci-dessous.

- Un résumé non technique.
- Une présentation des méthodes utilisées. Il faut présenter une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets de l'installation sur l'environnement mentionnant les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation
- Une définition des aires d'études.
- Les raisons du projet pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les solutions envisagées, le projet présenté a été retenu en motivant le choix du lieu d'implantation de l'installation. Présentation des variantes et des raisons du choix du projet.
- Une description du projet : localisation, caractéristiques physiques, principales caractéristiques de la phase opérationnelle, une estimation des types et des quantités de résidus et d'émissions attendues.
- L'étude d'impact doit aborder les trois phases de la vie du projet éolien : sa construction, son fonctionnement et son démantèlement.
- Une analyse de l'état initial du site et de son environnement : il faut décrire non seulement les caractéristiques physiques du site et de l'environnement mais également, dans certaines circonstances, le statut de protection juridique des sites et paysages, de la faune et de la flore et des milieux naturels concernés (cf. CE 12 nov. 2007, n° 295347, Sté Vicat SA).
- L'évaluation des effets et des impacts sur l'environnement de l'installation : analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents de l'installation sur l'environnement et en particulier sur les sites et paysages, la faune et la flore, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'agriculture, l'hygiène, la santé, la salubrité et la sécurité publiques, sur la protection des biens matériels et du patrimoine culturel ; cette analyse précise notamment, en tant que de besoin, l'origine, la nature et la gravité des pollutions de l'air, de l'eau et des sols, le volume et le caractère polluant des déchets, le niveau acoustique des appareils qui seront employés ainsi que les vibrations qu'ils peuvent provoquer, le mode et les conditions d'approvisionnement en eau et d'utilisation de l'eau.
- L'analyse des effets cumulés avec d'autres projets connus.
- La compatibilité avec les documents de référence.
- Les mesures conservatoires. L'étude doit présenter les mesures envisagées par le demandeur pour supprimer, limiter et si possible compenser les inconvénients de l'installation ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes.
- Les objectifs et le déroulement de l'étude paysagère et patrimoniale.
- Des études du milieu physique. Ce sont les thématiques terres, eau, air, climat, ainsi que celle des risques majeurs.
- Des études du milieu naturel : habitats naturels et de la flore, oiseaux, chauves-souris.
- Un volet sanitaire : l'étude d'impact doit comprendre une étude des effets du projet sur la santé, notamment une étude d'impact acoustique ainsi que la présentation des mesures

envisagées pour supprimer, réduire et compenser les conséquences dommageables du projet pour la santé.

- La gestion des déchets.
- Une étude des impacts économiques notamment le tourisme et les taxes fiscales et retombées économiques.
- Volet Natura 2000 : les projets dont la réalisation est de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000 font l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site.
- Un volet de remise en état du site : l'étude d'impact doit encore prévoir les conditions de remise en état du site après exploitation.

Contrôle juridictionnel : le juge administratif ne contrôle pas simplement l'existence matérielle de l'étude d'impact. Acceptant d'analyser son contenu, il censure encore les autorisations accordées au vu d'une étude d'impact "insuffisante".

Le contenu de l'étude d'impact doit être en relation avec l'importance de l'installation projetée et avec ses incidences prévisibles sur l'environnement.

Exemple d'annulation pour insuffisance de l'étude d'impact (faune sauvage) : CAA Nantes 24 décembre 2010, association Vents de Folie, req. n° 09NT01503 :

« **qu'aucune étude n'a été menée, en outre, sur les déplacements et la mortalité des chiroptères particulièrement présents sur le site de Langonnet**, ainsi que l'ont mis en évidence les chercheurs de la Maison de la chauve-souris, spécialisée dans le recensement de ces mammifères, qui sont, selon le guide d'étude d'impact éolien, les plus sensibles à l'installation d'un parc de cette nature ; (...) que les requérants sont, dès lors, fondés à soutenir que le permis de construire contesté est intervenu au terme d'une procédure irrégulière en raison de l'insuffisance de l'étude d'impact. »