

**Cecilia BERTHAUD**  
**Damien BOTTEGHI**  
**Serge CATOIRE**  
**Nicolas MAZIERES**  
**Jacques VERNIER**

**RAPPORT**  
**présentant un**  
**projet de loi d'accélération pour garantir la**  
**souveraineté énergétique, industrielle et alimentaire**  
**de la France**

**Juin 2022**

Conformément à la lettre du Premier ministre du 11 avril 2022, la mission présente un ensemble de dispositions législatives visant l'accélération et la simplification des procédures pour renforcer l'indépendance énergétique, industrielle et agricole de la France. En-dehors de dispositions d'urgence, permettant de garantir la réalisation d'un terminal méthanier flottant et de faire face à une éventuelle crise énergétique majeure, elle soumet au Gouvernement des modifications pérennes du cadre juridique permettant une simplification et une accélération à court terme. Elle n'a pas privilégié la création de dérogations ou de régimes d'exception, qui créent souvent leurs propres difficultés et contribuent à une perte de lisibilité du droit. Ils doivent être réservés à un nombre limité de projets prioritaires pour être efficaces et acceptables. Elle s'est par conséquent davantage attachée à identifier de manière ciblée les sujets qui devaient être améliorés afin de sécuriser des procédures, de lever des freins au développement de certains projets ou de gagner du temps. Elle a veillé à concilier consultation du public et protection de l'environnement d'une part, et simplification et accélération des projets d'autre part.

Les propositions sont soit issues des ministères concernés, chargés de la transition écologique et énergétique, de l'industrie et de l'agriculture, soit de partenaires institutionnels extérieurs, soit de la mission elle-même. Elles tirent par ailleurs profit des études et rapports rendus sur ces sujets, notamment le rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'octobre 2021 sur la modernisation de la participation du public et des procédures environnementales et le rapport de janvier 2022 coordonné par M. Guillot « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France ».

Les dispositions du projet de loi ont été discutées et travaillées avec l'ensemble des partenaires de l'administration, en toute transparence. Le projet présente ainsi des articles qui, sauf à être accompagné d'un [\*], peuvent être regardés comme validés en interministériel. Elle tient, à cet égard, à remercier chaleureusement les services qu'elle a mobilisés et qui ont su faire preuve d'une disponibilité et d'une inventivité décisives. Précisons cependant que le groupe miroir initialement prévu par la lettre de mission n'a pas pu être réuni, compte tenu des échéances électorales et des modifications de cabinet. La concertation avec les partenaires extérieurs, indispensable à la réussite de toute réforme, n'a donc pas été formellement engagée et devra l'être.

Les articles proposés sont de nature législative, sauf la plupart des dispositions du titre IV, relatif à la procédure contentieuse, qui relèvent normalement du pouvoir réglementaire même si l'habitude a été récemment prise, dans ce domaine, de passer par la voie législative pour assurer une délibération parlementaire et une certaine transparence. Il faut préciser que, au-delà de ces dispositions législatives, des axes essentiels de simplification et d'accélération relèvent du règlement. C'est notamment le cas des sujets de nomenclature, qu'il s'agisse de la modification des seuils pour les soumissions à évaluation environnementale ou de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement.

La question s'est posée de savoir si, au regard notamment du principe de non-régression de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel, les évolutions de la nomenclature relèveraient désormais du législatif. Tel ne paraît pas être le cas à la mission. Les modifications de nomenclature continuent à relever du pouvoir réglementaire dès lors que, comme c'est bien le cas, une justification est apportée sur le maintien d'une protection de l'environnement au moins équivalente.

Les contraintes du calendrier de la mission, à la fois sa durée et le moment particulier où elle s'est déroulée, n'ont pas permis d'ouvrir, et surtout d'approfondir, tous les sujets qui l'auraient mérité. On peut penser aux divers dispositifs de concertation préalable et à leur articulation avec les phases postérieures de participation du public lors de la réalisation d'un projet ou l'élaboration d'un programme ou encore aux très complexes mécanismes de modification des documents d'urbanisme, à cheval sur les codes de l'urbanisme et de l'environnement. Le projet comporte quelques propositions, mais qui ne sont pas encore à la hauteur des enjeux, qui passent par une réflexion globale dans un temps plus long, et peut-être par une refonte. On peut supposer que les propositions avancées par la Commission européenne dans le cadre de REpowerEU seront l'occasion d'un tel travail.

La question de la planification territoriale, dont la nécessité est partagée par tous les acteurs, a été engagée par la mission, qui présente en ce sens quelques dispositions d'ores-et-déjà matures. Elle nécessite toutefois un travail global et systématique qui ne pouvait être assuré dans le cadre ponctuel de la mission. En particulier, les propositions de REPowerEU sur la définition de « zones prioritaires » pour le développement des énergies renouvelables pourraient conduire à des évolutions importantes, renforçant l'importance de la phase de planification, en allégeant en contrepartie les procédures applicables aux projets.

Par ailleurs, la mission a centré son action sur les questions de procédure. Elle n'a notamment intégré aucune proposition d'ordre financier. Elle insiste sur le fait qu'au-delà des outils juridiques, dont la sophistication croissante gagnerait d'ailleurs à être contrôlée, l'essentiel des enjeux, à commencer par celui du raccourcissement des délais des procédures environnementales, repose avant tout sur l'organisation, la gestion et les moyens disponibles. La mission a œuvré en gardant toujours à l'esprit le travail des équipes, des collectivités territoriales comme de l'Etat décentralisé, ballotées par le rythme des réformes et des modifications de texte et en attente de la stabilité nécessaire à la conduite des projets. Car, au-delà de la perfection des textes, l'accélération effective des procédures passe d'abord par un travail de couture, sur le terrain, projet par projet.

C'est animée de cet esprit que la mission présente un projet de loi d'accélération pour garantir la souveraineté énergétique, industrielle et alimentaire de la France. Il porte des propositions ciblées sur les points qui le justifient, à la fois pertinentes au regard des objectifs assignés de simplification et d'accélération et équilibrées au regard de l'importance des enjeux de participation du public et de protection de l'environnement pour l'ensemble des parties concernées.

La priorité a d'abord été accordée à un ensemble de mesures visant à accélérer et à étendre le déploiement des installations d'énergie renouvelable (EnR). Sortir de notre dépendance aux énergies fossiles est un objectif crucial pour atteindre la neutralité carbone en 2050 et assurer notre indépendance énergétique. Il est indispensable d'accélérer le développement des énergies renouvelables, qu'il s'agisse de l'éolien terrestre ou en mer, du photovoltaïque ou des installations de méthanisation. Le projet traite dans la foulée, car les impératifs vont de pair, l'anticipation et la facilitation du raccordement au réseau électrique, dont le déploiement doit mieux anticiper et mieux suivre celui des installations d'énergie renouvelable.

Dans un second temps, un travail approfondi a été engagé pour proposer des adaptations de la procédure d'autorisation environnementale et de la conduite de l'enquête publique qui permettent une accélération effective tout en préservant les garanties fondamentales de la

participation du public, d'ordre européen et constitutionnel, auxquelles la mission est attachée. Ces modifications de nature structurelle sont celles qui ont la portée la plus large et dont les conséquences seront en pratique les plus importantes, notamment en terme de raccourcissement des délais de procédure, grâce à un travail fin d'articulation des procédures. Elles auront un effet d'accélération du déploiement de l'ensemble des projets soumis à autorisation, qu'il s'agisse de l'implantation d'activités économiques ou de l'installation d'ouvrages agricoles ou d'énergie renouvelable.

Dans un troisième temps, une série de propositions a cherché à assurer un traitement contentieux adapté aux enjeux, notamment pour raccourcir la durée de la procédure contentieuse nécessaire au déploiement des projets d'énergie renouvelable. La réalisation effective d'un projet est en effet tributaire de la cohérence d'ensemble de la procédure, de son engagement à son aboutissement final. Sont avancées certaines autres propositions d'optimisation de la procédure contentieuse, calées sur les dispositions déjà applicables en contentieux de l'urbanisme. Ces dernières sont applicables à l'ensemble des installations et ouvrages relevant d'une autorisation environnementale.

Sont enfin présentées plusieurs mesures de simplification en matière agricole et alimentaire et, plus ponctuellement, en matière nucléaire.

## **TITRE I – ACCELERER ET ETENDRE LE DEPLOIEMENT DES INSTALLATIONS D'ENERGIE RENOUVELABLE**

Le premier titre est consacré à l'accélération du déploiement des installations d'énergie renouvelable, afin de refléter la priorité qui leur est accordée dans ce projet de loi. Il comprend des mesures transversales à toutes les énergies renouvelables et des évolutions spécifiques pour certains types d'énergie, adaptées à leurs spécificités et tenant compte des différences de régimes juridiques applicables à chacune. Des mesures sont ainsi proposées pour le photovoltaïque, l'éolien en mer et les énergies renouvelables non intermittentes<sup>1</sup>.

### **1. Dispositions générales**

Ce chapitre propose des évolutions transversales concernant :

- la planification du développement des installations de production d'énergie renouvelable (articles 1 et 2) ;
- la reconnaissance d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur pour les projets d'EnR (article 3) ;
- l'articulation des projets et des documents de planification (article 4).

### **1.1. La planification du développement des installations de production d'énergie renouvelable**

L'augmentation à un rythme soutenu des capacités de production d'énergie renouvelable suppose une planification de leur développement, tant au niveau territorial que national. La mission a par conséquent travaillé sur les deux volets.

L'article 1<sup>er</sup> porte sur la planification territoriale, et propose que l'objectif de développement des énergies renouvelables soit mieux intégré dans les documents d'urbanisme locaux : les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU).

---

<sup>1</sup> Après examen, la mission n'a pas retenu de mesures pour les autres sources d'énergie renouvelables (cf. *infra*).

Tout d'abord, l'article 83 de la loi Climat et résilience<sup>2</sup> prévoit qu'une régionalisation des objectifs de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) soit établie après concertation avec les conseils régionaux avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et que des objectifs de développement des énergies renouvelables soient intégrés dans les schémas régionaux<sup>3</sup>. Après intégration dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les schémas d'aménagement régionaux (SAR) outre-mer, les objectifs de la PPE devront être déclinés au niveau local dans les SCOT et les PLU, en raison des règles générales propres à la hiérarchie des normes. Néanmoins, ce n'est pas le cas pour les régions Ile-de-France et Corse, car y a été maintenu le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), outil spécifique à l'énergie. Il est donc proposé d'introduire un lien avec le SRCAE dans ces deux régions.

D'autres évolutions sont proposées : l'intégration dans les documents d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCOT d'objectifs en matière de développement des énergies renouvelables et la prise en compte des énergies renouvelables dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU, ce qui suppose de compléter le contenu du rapport de présentation du PLU. Cela pourra se faire par la voie d'une modification simplifiée. Cette procédure, plus simple, facilite et accélère l'adaptation des documents d'urbanisme, et a été retenue par la loi Climat et Résilience pour l'intégration des objectifs permettant d'atteindre le « Zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050. L'ensemble des SCOT et PLU de France devant être adaptés pour intégrer les objectifs ZAN d'ici respectivement 2026 et 2027, ils pourront, à cette occasion, se mettre en conformité avec ces nouvelles dispositions.

Par ailleurs, la Commission européenne a, le 18 mai 2022, c'est-à-dire pendant la mission, présenté son plan REPowerEU qui vise à réduire la dépendance du continent vis-à-vis des combustibles fossiles russes en accélérant rapidement le déploiement des renouvelables. Elle comprend notamment une proposition de modification de la directive sur l'énergie produite à partir de sources renouvelables<sup>4</sup>, visant à soutenir une accélération des procédures d'octroi de permis pour les projets d'énergie renouvelable et les infrastructures connexes. Cette modification créerait en particulier une obligation pour les Etats membres d'identifier rapidement des « zones propices au déploiement des énergies renouvelables »<sup>5</sup> (ainsi que le principe selon lequel les énergies renouvelables relèvent d'un intérêt public supérieur, cf. *infra*). Les Etats membres devront adopter un ou plusieurs plans pour identifier ces zones propices, après une évaluation environnementale au titre de la directive 2001/42/CE<sup>6</sup>. Les projets d'installations qui seront situés dans ces zones verraient leurs procédures de demandes de permis facilitées. En particulier, ils pourraient bénéficier d'une dérogation à l'obligation d'évaluation environnementale définie par la directive 2011/92/EU<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021.

<sup>3</sup> Dans les SRADDET et dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) en Ile-de-France. Des objectifs régionalisés existaient déjà par ailleurs dans le code de l'énergie pour l'outre-mer.

<sup>4</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

<sup>5</sup> Par « zone propice au déploiement des énergies renouvelables », on entend une zone terrestre ou maritime spécifique qu'un Etat membre a désignée comme étant particulièrement adaptée pour accueillir des installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables, autres que des installations de combustion de biomasse.

<sup>6</sup> Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

<sup>7</sup> Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

La mission a travaillé avec les services afin de déterminer si la désignation des « zones propices » pouvait être anticipée, et pour quel type d'énergie renouvelable. L'éolien en mer semble être une bonne candidate et les documents stratégiques de façade (DSF) un document de planification sur lequel il serait possible de s'appuyer<sup>8</sup>. Néanmoins, il n'a pas été possible d'aboutir à une disposition suffisamment mûre. L'article 2 est ainsi, à ce stade, uniquement une accroche permettant de poursuivre les travaux sur ce sujet. Il contient deux éléments : i/ une proposition de mutualisation facultative des procédures de concertation relatives à la révision du DSF et au lancement des appels d'offres pour les futurs parcs éoliens en mer, afin notamment de définir leurs emplacements ; ii/ la possibilité pour les DSF de contenir les zones propices au développement des futures installations de production d'énergie renouvelable en mer et de leurs ouvrages de raccordement. La réflexion doit se poursuivre notamment sur le caractère systématique ou pas de la désignation des zones propices dans les DSF et l'articulation entre les phases amont et aval de participation du public.

## **1.2. La reconnaissance d'une raison impérative d'intérêt public majeur pour les projets d'énergie renouvelable**

L'article 3 fait deux propositions qui visent à reconnaître une raison impérative d'intérêt public majeur pour les projets d'énergie renouvelable. La Commission européenne propose une évolution similaire dans sa proposition de modification de la directive sur l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

Les projets d'installation de production d'énergie renouvelable peuvent dans certains cas devoir demander une dérogation à l'obligation de protection stricte des espèces protégées<sup>9</sup>. Une telle dérogation est soumise à trois conditions. Il faut notamment démontrer : a) l'absence de solution alternative de moindre impact ; b) que l'opération ne nuit pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ; c) que le projet répond à une raison impérative d'intérêt public majeur.

Or ce dernier point s'avère délicat à démontrer pour des projets d'énergie renouvelable de taille modeste et est source de nombreux contentieux, entraînant retards et difficultés pour les projets. Il est essentiel par conséquent de clarifier le fait que chaque projet d'installation de production d'énergie renouvelable répond à une raison impérative d'intérêt public majeur, dès lors qu'il participe à la lutte contre le réchauffement climatique et à notre indépendance énergétique. En toute hypothèse, les deux autres conditions offrent les garanties suffisantes pour vérifier qu'une dérogation à l'obligation de protection stricte des espèces protégées soit octroyée dans le respect de la protection des espèces concernées.

Par ailleurs, la dérogation « espèces protégées » n'est en général pas sollicitée en parallèle de la déclaration d'utilité publique (DUP) pour les opérations complexes, notamment les opérations d'infrastructures linéaires. La demande est souvent faite dans un second temps, en raison d'une organisation successive des phases de conception. Or la délivrance postérieurement à la DUP de l'autorisation « espèces protégées » (de manière autonome ou au sein d'une autorisation environnementale) nécessite de démontrer l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur, concept très proche de la notion d'utilité publique, de sorte qu'il paraît plus pertinent de l'apprécier simultanément à la délivrance de la DUP.

---

<sup>8</sup> Voir aussi en ce sens les recommandations des deux rapports de juin 2021 sur l'éolien en mer. CGEDD, CGE, IGAM, La simplification des procédures d'autorisation applicables aux éoliennes en mer, juin 2021 et CGEDD, IGAM, IGF, Eoliennes en mer en zone économique exclusive (statut juridique et fiscal), juin 2021.

<sup>9</sup> Article L. 411-2 du code de l'environnement.

### **1.3. L'articulation des projets et des documents d'urbanisme**

Si les différentes réformes introduites depuis une dizaine d'années en matière de modification des documents d'urbanisme ont apporté des simplifications utiles, les procédures peuvent encore être longues, et parfois complexes, dans certaines situations où le document local bloque la réalisation d'un projet d'énergie renouvelable ou de raccordement au réseau électrique. Il peut s'agir, ponctuellement, de dispositions du SCOT ou du PADD du PLU qui font obstacle au déploiement des énergies renouvelables. Plus souvent, il est question de faire évoluer une servitude, de modifier un espace boisé classé (EBC) ou une prescription attachée à une zone agricole ou à une zone naturelle ou forestière, qui, compte tenu des strictes spécifications associées à cette zone par le document, ne permet pas la réalisation du projet.

Dans ces cas, le droit actuel conduit à l'engagement d'une procédure de révision s'il s'agit de changer les orientations du PADD du PLU ou de réduire un EBC, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière (ZNF) – en application de l'art. L. 153-31 CU – ou d'une procédure de modification s'il s'agit de modifier le règlement du PLU<sup>10</sup>. Cette modification peut généralement suivre la voie de la modification simplifiée prévue à l'article L. 153-45 CU. Cette dernière procédure est plus rapide qu'une révision ou qu'une modification de droit commun. Elle n'est notamment pas soumise à enquête publique, mais à une mise à disposition du public pendant un mois<sup>11</sup>. Cependant, une évaluation environnementale peut rester nécessaire – elle est systématique lorsqu'elle a pour effet de changer les orientations du PADD, de réduire une zone agricole, naturelle ou forestière ou un espace boisé classé, d'ouvrir, dans certaines hypothèses, une zone à l'urbanisation et pour les zones Natura 2000, au cas par cas pour les autres hypothèses. Dans ce cas, le L. 103-2 du code de l'urbanisme exige qu'en outre une concertation préalable soit engagée.

Il est plus généralement possible de mettre en compatibilité le PLU par une déclaration de projet<sup>12</sup>. Cette procédure, qui est dans les mains de la collectivité ou de l'Etat territorial, en association avec les collectivités planificatrices, permet que la participation du public en vue de l'autorisation du projet et l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du document d'urbanisme soient conduites de manière simultanée. Demeure cependant l'exigence d'une procédure amont, au travers d'une concertation – étant précisé que le code de l'urbanisme comme le code de l'environnement exigent une concertation (L. 103-2 CU et L. 121-15-1 CEnv), à la fois pour le projet et pour la mise en compatibilité du document d'urbanisme soumise à évaluation environnementale, sans que l'articulation des deux ne soit bien assurée.

Dans l'optique d'une accélération des procédures de déploiement des énergies renouvelables et de raccordement des ouvrages au réseau électrique, plusieurs axes d'évolution significative sont proposés. Ils peuvent permettre de gagner plusieurs mois de procédures, voire dans des cas très particuliers plusieurs années en raison du passage d'une procédure de révision à une procédure de modification simplifiée et continuent de garantir une participation effective du public et l'évaluation des impacts environnementaux des projets et des plans.

La mission propose ainsi pour les seuls projets d'énergie renouvelable et leur raccordement au réseau électrique :

---

<sup>10</sup> Art. L. 153-36 du code de l'urbanisme

<sup>11</sup> Art. L. 153-47 du code de l'urbanisme

<sup>12</sup> Art. L. 153-54 et s. du code de l'urbanisme

- dans le cas où doivent être levées des restrictions liées à des prescriptions dans le règlement des zones A et N, à l'existence d'un espace boisé classé (EBC) ou à des orientations du PADD, de mobiliser la procédure de modification simplifiée et non une procédure de révision, actuellement nécessaire, qui est nettement plus longue et paraît disproportionnée au regard des enjeux. Cela ne concerne pas des évolutions de zonage.

- d'élargir le champ de la mise en compatibilité par déclaration de projets, qui permet d'assurer la conduite simultanée des procédures au titre du plan et du projet, en levant la contrainte portant sur l'impossibilité de porter atteinte à l'économie générale PADD du SCOT et, en son absence, du PLU.

- d'unifier les concertations publiques que les codes de l'environnement et de l'urbanisme imposent.

Il est enfin proposé de supprimer la phase de concertation amont sur la modification du document d'urbanisme, qui n'est requise ni par les directives communautaires, ni à ce stade précisément par la Convention d'Aarhus<sup>13</sup>, ni par des exigences constitutionnelles. La participation du public paraît suffisamment assurée dans le cadre de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public en cas de modification simplifiée, et ensuite dans le cadre de l'autorisation du projet. Cette proposition ne fait toutefois pas l'objet d'un consensus et est par conséquent indiquée comme une option.

## **2. Le photovoltaïque.**

La Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) (2018-2028) prévoit, pour la production d'électricité<sup>14</sup>, de passer de de 13 GW de puissance photovoltaïque installée en 2021 à 20,1 GW en 2023 et 35 à 44 GW en 2030. Cela suppose l'installation d'une capacité de 3,5 GW par an entre 2022 et 2023 ; 2 à 3 GW ensuite entre 2023 et 2030.

Le rythme constaté sur 2012-2020 était 3 fois plus faible, avec environ 900 MW installés chaque année<sup>15</sup>. Il convient donc d'accélérer considérablement le rythme d'installation d photovoltaïque pour tenir les objectifs, d'autant qu'au niveau européen, la Commission promeut leur révision à la hausse, avec un objectif de déploiement de 320 GW de solaire supplémentaire en 2025 (soit plus du double de l'objectif actuel) et près de 600 GW en 2030 (Stratégie Solaire Européenne du paquet REPowerEU).

Afin d'y parvenir, le projet de loi agit sur trois leviers :

- accroître le gisement de foncier pour le développement du photovoltaïque : articles 5, 6, 7, 8, 9 et 11 ;

- faciliter et clarifier les procédures d'autorisation applicables au photovoltaïque : articles 6, 9 et 10 ;

- encourager certains acteurs à développer du photovoltaïque : article 6 et 11 bis.

---

<sup>13</sup> Convention de la Commission économique de l'ONU pour l'Europe (CEE-ONU) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement d'Aarhus signée le 25 juin 1998.

<sup>14</sup> Il convient d'y ajouter les objectifs de production de chaleur et froid renouvelables, pour lesquels, il faut passer de 1,2 GW en 2020 à 1,8 à 2,5 GW en 2030.

<sup>15</sup> Sources : Panorama de l'électricité renouvelable, 31 décembre 2021 et Chiffres clés des énergies renouvelables - Édition 2021, juillet 2021.



## **2.1. Accroître le gisement foncier disponible, en priorité sur les bâtiments et les sites déjà artificialisés.**

L'objectif français et européen est de développer en priorité le photovoltaïque sur des bâtiments ou des sites déjà artificialisés. Les projets de centrale solaire au sol ont donc vocation à cibler les terrains artificialisés et dégradés afin de minimiser les conflits d'usage par le recours aux terrains agricoles et naturels.

### **2.1.1. Développer le photovoltaïque sur bâtiment**

Le scénario de la programmation pluriannuelle de l'énergie prévoit que le photovoltaïque sur bâtiment représentera 19 GW en 2028 (scénario haut), soit 43% de l'objectif total. Aujourd'hui, la mobilisation du foncier bâti est mal connue : les installations de moins de 250kW sur bâtiment représentent 6,3 GW, mais les installations de puissance supérieure à 250kW, qui représentent 7,7 GW, ne sont pas distinguées selon qu'elles sont sur bâtiment ou au sol<sup>16</sup>. Le marché du photovoltaïque sur bâtiment s'établit autour de 750MW/an<sup>17</sup>.

Compte tenu des objectifs, une augmentation du rythme d'implantation de photovoltaïque sur bâtiment est nécessaire. Des études sont en cours pour déterminer le potentiel d'installations photovoltaïques pouvant être installées sur bâtiment et au sol. L'estimation est difficile et varie. En juin 2022, Cythelia Energie estime la puissance installable sur bâtiments à 191 GWc<sup>18</sup>.

Au niveau européen, la Commission a introduit l'initiative européenne sur l'installation de panneaux solaires, ancrée autour d'une obligation juridiquement contraignante de l'Union européenne prévoyant la mise en place de panneaux solaires sur les toitures de certaines catégories de bâtiments. Dans ce cadre, elle a présenté une modification pour que les bâtiments neufs soient conçus de façon à optimiser la génération d'énergie solaire et que les Etats membres assurent le déploiement d'installations solaires appropriées pour les bâtiments publics et commerciaux dont la surface utile est supérieure à 250m<sup>2</sup> (neufs d'ici le 31 décembre 2026, existants d'ici le 31 décembre 2027 et d'ici le 31 décembre 2029 pour tous les nouveaux bâtiments résidentiels).

Cette proposition va au-delà des obligations françaises actuelles issues de l'article 101 de la loi Climat et résilience qui prévoient l'obligation de disposer de PV ou de toits végétalisés pour les constructions ou rénovations lourdes de bâtiments industriels, commerciaux, entrepôts et parcs de stationnement de plus de 500m<sup>2</sup> d'emprise au sol et de bureaux de plus de 1 000m<sup>2</sup> d'emprise au sol.

L'article 7<sup>19</sup> propose de mettre en œuvre certaines des mesures proposées par la Commission en : i/ abaissant le seuil *pour les constructions neuves* de bâtiments ou parcs de stationnement *couverts*<sup>20</sup> de 500m<sup>2</sup> (ou 1000 m<sup>2</sup> pour les bureaux) actuellement à 250 m<sup>2</sup> et ii/

---

<sup>16</sup> Source : direction générale de l'énergie du climat (DGEC), mai 2022.

<sup>17</sup> Il est dépendant du niveau du soutien public. Cette tendance ne prend pas en compte l'impact du rehaussement du seuil à 500kW de l'arrêté tarifaire PV fin 2021 (qui était avant cela limité aux projets de moins de 100 kW).

<sup>18</sup> Pour un seuil à 1 200 kWh/m<sup>2</sup>.an. Source : Cythelia energy, « Evaluation du gisement PV bâtiment en France métropolitaine continentale », présentation à l'atelier DGEC, « Développement du photovoltaïque », 3 juin 2022.

<sup>19</sup> Cet article comprend également des dispositions sur les parkings ouverts, cf. *infra*.

<sup>20</sup> Sont incluses dans les parties de bâtiment, les parcs de stationnement couverts associés à des bâtiments.

en étendant l'obligation aux bâtiments appartenant à l'Etat, aux collectivités locales ou à leurs établissements.

Il n'a pas été proposé à ce stade d'étendre la disposition au résidentiel qui représente pourtant 41% du gisement sur bâtiment d'après l'étude Cythelia précitée (juin 2022).

### **2.1.2. Autoriser l'installation de photovoltaïque sur certains terrains artificialisés ou « dégradés »**

Le gisement pour le photovoltaïque sur friches est difficile à estimer. Selon la méthodologie et les hypothèses retenues, les estimations vont de 8 à 49 GW, la DGEC l'estimant à 10 GW<sup>21</sup>.

Il n'est aujourd'hui pas possible d'implanter des panneaux photovoltaïques dans certains lieux, dont certains artificialisés et dégradés qui représentent un potentiel significatif. Afin de limiter le recours au foncier naturel ou agricole, des évolutions sont proposées pour permettre l'implantation de centrales solaires sur ces terrains.

Sur les parkings extérieurs (art. 7) : l'article 101 de la loi climat et résilience introduit des obligations, pour les *nouveaux* parkings extérieurs ouverts au public ou faisant l'objet d'une rénovation lourde ou d'un nouveau contrat [logique de *flux*], de plus de 500 m<sup>2</sup>, d'intégrer soit des dispositifs végétalisés, soit des ombrières photovoltaïques de façon à ombrager au moins la moitié de leur surface et de désimperméabiliser les sols. L'article 7 propose de réduire le seuil à 250 m<sup>2</sup> pour les constructions neuves, comme pour les bâtiments. Le seuil de 500 m<sup>2</sup> serait maintenu pour les rénovations.

Il n'existe cependant aucune obligation d'installer des ombrières photovoltaïques sur les parkings extérieurs déjà existants [logique de *stock*]. Or les parkings de grande taille (hypermarchés, centres commerciaux, parkings d'aéroports, bureaux, etc...) représentent des surfaces importantes et déjà artificialisées. Il semble donc particulièrement intéressant de pouvoir les mobiliser pour le développement du PV. Equiper la moitié des parkings de plus de 2500m<sup>2</sup> d'ombrières PV représenterait une puissance installée estimée entre 7 et 11 GW<sup>22</sup>, soit une contribution significative à la PPE (13 GW installés en 2021). Les propriétaires de parking pourront en tirer un revenu<sup>23</sup> et peuvent n'avoir aucun investissement financier à consentir s'ils contractualisent avec un producteur spécialisé<sup>24</sup>. La mesure proposée est incluse dans le code de l'énergie, car le code de l'urbanisme ne permet pas d'accueillir une mesure de stock, « sans fait générateur ».

---

<sup>21</sup> L'ADEME a estimé, dans une première étude de 2019, le potentiel photovoltaïque mobilisable sur des zones délaissées artificialisées en Métropole (hors parking et surface en eau) à 49 GWc. Toutefois, cette étude n'a pas permis de définir précisément la localisation des sites considérés. Pour l'approfondir, un autre recensement – non exhaustif – a été achevé par le groupement CEREMA/TECSOL en mars 2021, selon une méthodologie distincte qui conduit à identifier environ 13 000 friches mais à retenir, après un travail au cas par cas, 843 sites représentant un potentiel de 8 GW, probablement sous estimé. La DGEC a indiqué qu'un nouveau travail pourrait être réalisé sur les 13 000 friches identifiées. Elle considère que le potentiel sur friche peut être estimé « grossièrement » à 10 GW.

<sup>22</sup> Source : Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

<sup>23</sup> En moyenne, 1 kW produit 1200 kWh/an, soit un revenu de 102 €/an. Cela devrait permettre au projet d'avoir une rentabilité normale compte tenu de tous ses coûts (CAPEX et OPEX).

<sup>24</sup> Le producteur se charge du processus d'autorisation de l'installation, de candidater à l'appel d'offres, de construire les ombrières et de les exploiter. Le producteur perçoit les revenus tirés de la vente de l'électricité et du soutien public et verse un loyer au propriétaire du terrain.

Sur les délaissés routiers et autoroutiers – article 5 : les constructions et installations dans une bande de 100 m de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations et de 75 mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation et de certaines routes ne sont pas autorisées, en dehors des espaces urbanisés des communes. Plusieurs dérogations sont déjà prévues, notamment pour l'installation de panneaux solaires sur les aires d'autoroute ou du réseau routier, mais elles ne couvrent pas les délaissés routiers ou autoroutiers. Or, les surfaces en jeu peuvent être importantes. En extrapolant les chiffres fournis par Vinci, le potentiel sur ces terrains serait d'environ 2 GW sur la France métropolitaine continentale<sup>25</sup>. Il est donc proposé d'étendre la dérogation à toutes les installations de panneaux solaires, quel que soit le terrain d'implantation.

Sur certaines friches en zone couverte par la loi littorale, dans des conditions encadrées (reprise d'une disposition de la loi Climat et résilience) – article 8 : les dispositions spécifiques au littoral ne permettent l'installation de PV qu'en continuité des zones urbanisées existantes. Un article permettant de déroger à cette loi, de manière strictement encadrée, pour des friches, avait été adopté dans la loi Climat et résilience avec l'accord du Gouvernement, mais censuré par le Conseil constitutionnel au motif qu'il s'agissait d'un cavalier (la censure ne concernait pas le fond de la disposition). Cet article avait également été repris dans une proposition de loi sénatoriale (du sénateur M. Mandelli), adoptée au Sénat en février 2022. L'équilibre trouvé dans ces textes conduit à un encadrement très strict que la mission a néanmoins conservé compte tenu de la sensibilité du sujet.

En discontinuité dans les communes de montagne dotées d'une carte communale<sup>26</sup> mais non couvertes par un SCOT comportant une étude de discontinuité – article 11 : les dispositions de la loi montagne ne permettent d'autoriser l'implantation de centrales PV au sol en discontinuité de l'urbanisation que sous réserve de la réalisation d'une étude de discontinuité (article L. 122-7 CU). Cette étude peut être contenue dans un SCOT ou un PLU. Cela conduit à ne pouvoir autoriser les centrales PV dans les communes couvertes par une carte communale que lorsque la commune est également couverte par un SCOT comportant une telle étude. L'article 11 propose de permettre que la carte communale puisse comporter une telle étude.

### **2.1.3. Mieux encadrer l'installation du photovoltaïque sur foncier agricole**

L'atteinte des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie pour le photovoltaïque supposera probablement de mobiliser du foncier non artificialisé. Toutefois, l'ampleur du recours à ce foncier dépendra de la capacité à installer prioritairement et massivement du photovoltaïque sur des bâtiments et du foncier déjà artificialisé (cf. *supra*), en assumant un coût supérieur.

De plus, si des modifications législatives doivent être envisagées pour renforcer le déploiement du photovoltaïque sur foncier agricole, elles doivent tenir compte d'un autre objectif, celui du maintien de l'activité agricole dans un contexte de forte diminution des exploitations. L'équilibre à trouver n'est pas aisé entre ces deux objectifs légitimes.

Le double impératif de mobilisation foncière pour développer les énergies renouvelables et de veiller à conserver notre souveraineté alimentaire explique les fortes différences d'approche entre les ministères de la transition énergétique et celui de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. Leurs propositions relatives à l'appréciation de la compatibilité entre

---

<sup>25</sup> Source : Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

<sup>26</sup> 821 communes sur 5 526 communes soumises à la loi montagne disposent d'une carte communale (14,85%) soit une surface de 19 256 hectares sur une surface totale de 136 685 hectares (14,08%).

une activité agricole et une activité photovoltaïque sur du foncier agricole et son échelle d'évaluation (à la parcelle ou au niveau d'une exploitation) sont éloignées.

Sur ce sujet majeur, la mission préconise de ne pas « figer » un équilibre fragile dans la loi mais plutôt, sans modifier la notion de « compatibilité » prévue actuellement dans le code de l'urbanisme, de créer une base légale dans le Code rural et de la pêche maritime (CRPM) afin qu'un décret en Conseil d'Etat puisse venir préciser les conditions dans lesquelles sont autorisées les constructions et installations d'ouvrages nécessaires à la production d'énergie photovoltaïque. La mission a considéré que ce choix permettrait au dialogue interministériel, déjà engagé, de se poursuivre, et aux groupes de travail constitués avec les parties prenantes de travailler afin d'envisager les meilleures modalités de définition juridique de la notion de compatibilité. De plus, le recours à un décret ne ferme pas la possibilité de stabiliser, préciser, ou faire évoluer la jurisprudence actuelle<sup>27</sup>.

La mission a par ailleurs pu constater un objectif partagé d'assurance de maintien dans la durée de la vocation agricole du foncier mobilisable pour des installations de photovoltaïque, objectif qui semble également légitimement être celui des organisations professionnelles agricoles.

Aussi, la rédaction d'une disposition législative permettant d'assurer une réversibilité des installations et une obligation de remise en état, assortie, le cas échéant, de la constitution de garanties financières, lorsque la sensibilité du terrain le justifie, paraît, dans son principe, consensuel. C'est l'objet de l'une des rédactions proposées à l'article 9.

Enfin, l'avis de la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) sur tous projets d'installation peut déjà être recueilli en l'état de la rédaction de l'article L. 112-1-1 du CRPM. A défaut de retenir l'encadrement par un décret des conditions d'autorisation du photovoltaïque sur foncier agricole ou en l'absence de précision suffisante dans ce décret, une modification législative de cet article serait nécessaire pour prévoir un avis conforme de la CDPENAF.

## **2.2. Faciliter les procédures d'autorisation des projets photovoltaïques**

Les installations photovoltaïques<sup>28</sup> doivent obtenir une autorisation d'urbanisme (**permis de construire**) délivrée par une autorité unique :

- l'Etat (le préfet de département) pour les centrales solaires au sol dont la destination principale est la production d'énergie<sup>29</sup>; l'instruction est faite par les services urbanisme des DDT/M/DEAL.

---

<sup>27</sup> La jurisprudence a fixé, dans une décision du 8 février 2017, *Ministre du logement et de l'habitat durable c. Société Photosol* (n° 395464, décision publiée au Recueil Lebon) un critère d'application de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme reposant sur le maintien de l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative sur le terrain d'implantation du projet.

<sup>28</sup> Source : Guide MTE/MCTRCT, « L'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme pour les centrales solaires au sol », 2020.

<sup>29</sup> La compétence de l'Etat pour les centrales solaires au sol dépend de la destination principale de l'installation. Lorsqu'il s'agit d'un « ouvrage de production d'énergie dont l'énergie n'est pas principalement destinée à une utilisation directe par le demandeur », l'Etat est compétent (art. R\* 422-2 du code de l'urbanisme).

- les installations destinées à l'autoconsommation ou dont la destination principale n'est pas la production d'énergie (panneaux sur ombrières ou serres)<sup>30</sup> relèvent de la compétence d'urbanisme de droit commun, donc de la commune dès lors qu'elle dispose d'un document d'urbanisme.

Elles ne sont très largement pas soumises à autorisation environnementale. Seul 1% des installations fait l'objet d'une évaluation environnementale, comportant une étude d'impact, un avis de l'autorité environnementale et une enquête publique<sup>31</sup>. Cette part va encore baisser puisqu'un décret en cours d'élaboration va revoir significativement à la hausse les seuils au-delà desquels une évaluation environnementale peut être demandée<sup>32</sup>. Ainsi, seront soumises à évaluation environnementale systématique les installations photovoltaïque (hormis celles sur toitures et celles sur ombrières situées sur des aires de stationnement) d'une puissance égale ou supérieure à 1MWc (contre 250kWc aujourd'hui), à l'exception des installations sur ombrières. Un examen au cas par cas sera conduit pour celles comprises entre 300kWc et 1MWc.

Il existe donc d'ores et déjà une unique autorisation minimale obligatoire. En fonction des caractéristiques du projet, des procédures complémentaires, instruites par les services de l'Etat, peuvent s'ajouter, en particulier sur les terrains boisés ou agricoles (autorisation de défrichage, étude préalable agricole) ou les démarches d'archéologie préventive dans certaines zones.

La mission s'est interrogée sur la pertinence de fusionner l'ensemble des procédures y compris les procédures complémentaires au sein d'une autorisation *ad hoc* (« autorisation solaire unique »). Elle n'a pas retenu cette piste. En effet, son impact réel sur les délais ne serait pas nécessairement meilleur qu'un renforcement d'une logique de « guichet unique » au sein des services de l'Etat. Elle recommande donc plutôt des évolutions organisationnelles et de moyens, plutôt que législatives, pour favoriser une approche « projet photovoltaïque ».

### **2.2.1. Elargir aux gestionnaires du domaine public la possibilité de ne pas recourir à la procédure de mise en concurrence de droit commun pour certains projets d'énergie renouvelable**

La loi d'accélération et de simplification de l'action publique<sup>33</sup> donne la possibilité à l'Etat, pour les projets d'EnR avec soutien public, de ne pas recourir à la procédure de mise en concurrence de droit commun prévue par le code général de la propriété des personnes publique (CG3P) pour pouvoir accorder un titre d'occupation du domaine public<sup>34</sup>. Dans ce cas, après de mesures de publicité suffisantes, le titre est délivré par l'Etat au projet lauréat de l'appel d'offres de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

---

<sup>30</sup> La destination principale des panneaux solaires placés sur ombrières ou sur serres n'est pas la production d'énergie mais la création d'un espace abrité.

<sup>31</sup> Les installations de plus de 250 kWc (ancien seuil pour l'évaluation environnementale systématique) représentaient, fin 2020, environ 1% du nombre d'installations et environ 52% de la puissance totale. Source : SDES, d'après raccordements Enedis, RTE, EDF-SEI, CRE et les principales ELD.

<sup>32</sup> Projet de décret « portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes » examiné en section au Conseil d'Etat le 14 juin 2022.

<sup>33</sup> Loi dite ASAP, n° 2020-1525 du 7 décembre 2020.

<sup>34</sup> Article L. 2122-1-3-1 du CG3P.

L'article 6 propose d'étendre aux gestionnaires qui détiennent d'un texte ou d'un titre la compétence pour délivrer un titre d'occupation, les possibilités offertes à l'Etat par l'article L. 2122-1-3-1. En pratique, la plupart des contrats accordent la possibilité de délivrer de tels titres, ce qui élargira la possibilité d'avoir recours à cette procédure, par exemple pour les terrains aux abords des infrastructures de transport. Certains contrats, comme ceux des concessionnaires autoroutiers contiennent même une délégation de l'Etat pour délivrer les titres d'occupation, y compris si leurs termes dépassent la durée de la concession. Lorsque ce n'est pas le cas, et que la durée du projet d'EnR dépasse le terme du contrat du gestionnaire, c'est à l'Etat qu'il reviendra de conduire la procédure.

D'après les interlocuteurs de la mission, il ne semble en revanche pas possible de dispenser les projets d'énergies renouvelables de la procédure de publicité et sélection en vue de l'occupation du domaine public prévue à l'article L 2122-1-1 du CG3P, comme c'est le cas pour les réseaux de télécommunications. En effet, ces derniers ne relèvent pas de la directive « services » et sont soumis à un cadre réglementaire commun spécifique. Leur traitement n'est donc pas directement généralisable.

### **2.2.2. Préciser la portée de l'avis des architectes des bâtiments de France pour l'installation de photovoltaïque**

D'après une étude Cythelia (juin 2022), 18% des bâtiments sur lesquels des panneaux pourraient être installés sont dans une zone où un avis conforme de l'Architecte des Bâtiments de France est requis (avec un seuil établi à 1000 kWh/m<sup>2</sup>.an)<sup>35</sup>.

Le taux d'échec des projets photovoltaïque dû à un avis conforme des ABF, avancé par la filière<sup>36</sup>, est très difficile à objectiver. Le système d'information du ministère de la Culture ne permet en effet pas d'isoler spécifiquement le nombre de dossiers de demande d'installation de panneaux photovoltaïques soumis à l'accord (« avis conforme ») de l'ABF. Les données disponibles indiquent que chaque année, sur l'ensemble des 200 000 demandes instruites à l'échelle nationale au titre de l'avis « conforme », le taux moyen de refus est d'environ 10 % (tous types de projets confondus). Selon les départements, ce taux de refus - toutes catégories confondues - varie entre 1 % et 27 % sur les demandes en avis conforme.

Pour la mission, le ministère de la Culture a par ailleurs effectué une enquête auprès de certains services pour éclairer les enjeux. Il en ressort que le nombre de recours contre des avis ABF portant sur des dossiers photovoltaïques, auprès des préfets des régions Ile de France et Bourgogne Franche Comté, est faible au regard du nombre de dossiers instruits et parmi les recours : respectivement 5 et 3 en 2021<sup>37</sup>. Par ailleurs, environ 1% des 10 000 dossiers reçus en 2021 par l'UDAP du Rhône a correspondu à des demandes d'installation de panneaux photovoltaïques et environ un quart (27) a fait l'objet d'un refus, la moitié (12) parce que les dossiers étaient situés sur des sites patrimoniaux remarquables dotés d'un règlement ne permettant pas une telle installation ou à une très grande proximité avec un monument

---

<sup>35</sup> Le pourcentage est sensiblement le même si l'on augmente le seuil.

<sup>36</sup> Environ 250 MW de projets PV seraient bloqués du fait d'un avis conforme négatif de l'ABF et de nombreux projets s'« auto-censureraient ».

<sup>37</sup> En DRAC Île-de-France : 117 recours ont été déposés en 2021 auprès du préfet de région sur les 72 000 dossiers instruits. 5 recours ont porté sur des dossiers de demandes d'installation de panneaux photovoltaïques, dont 3 cas, pour lesquels, après négociation, une conciliation a pu être trouvée entre le demandeur et la DRAC/UDAP ; en DRAC Bourgogne-Franche-Comté : 34 recours ont été déposés auprès du préfet de région sur 26 000 dossiers instruits. 3 recours ont porté sur des dossiers de demandes d'installation de panneaux photovoltaïques. Source : Sous-direction des monuments historiques et des sites patrimoniaux, DGPA, ministère de la Culture, juin 2022.

historique, l'autre moitié (15) aurait fait l'objet de propositions permettant l'installation des panneaux.

La mission a retenu deux options soumises à l'arbitrage (article 10) :

Passer d'un avis conforme à un avis simple pour les projets photovoltaïques non soumis à évaluation environnementale, à l'image de ce qui s'est fait pour les antennes relais (loi ELAN du 23 novembre 2018), avec un retour d'expérience néanmoins mitigé ;

- Rédiger un guide (ministère de la culture / ministère de la transition énergétique / ministère de la transition écologique) à destination des ABF afin de faciliter l'implantation de panneaux photovoltaïques et homogénéiser les pratiques. Cette dernière option ne nécessiterait pas de disposition législative et pourrait être une option satisfaisante si elle était mise en œuvre rapidement et de manière ambitieuse.

### **2.3. Faciliter les projets d'installations pour le réseau des véhicules électriques.**

La mission a étudié plusieurs propositions de développement des bornes de recharges et n'en a retenu qu'une, reprise dans l'article 11 bis.

Elle vise à faciliter le développement des projets d'installation d'IRVE liés aux sites de production d'ENR dans les cas où le producteur et l'opérateur de recharge sont 2 entités différentes. Il peut par exemple s'agir de supermarchés qui installent à la fois des panneaux photovoltaïques et des bornes de recharge et qui veulent auto-consommer. Il s'agit de permettre aux opérateurs d'IRVE qui auto-consomment en partie de ne pas être soumis aux obligations des fournisseurs d'énergie, comme cela est déjà le cas pour ceux qui se fournissent en totalité auprès de fournisseurs.

### **3. L'éolien en mer**

Les mesures sur l'éolien en mer portent en particulier sur la zone économique exclusive, où seront situés la grande majorité des futurs projets éolien en mer puisque cette localisation présente de nombreux avantages : le vent est plus fort, la visibilité depuis la côte est moindre et les conflits d'usage sont moins nombreux.

Les propositions élaborées avec les administrations, tiennent compte des recommandations de deux rapports de juin 2021<sup>38</sup>. Elles permettent en particulier d'harmoniser les régimes applicables en mer territoriale et en zone économique exclusive.

Plusieurs clarifications sont apportées :

- au statut des éoliennes flottantes (art. 12) : actuellement, les dispositions applicables<sup>39</sup> assimilent les installations flottantes installées dans la zone économique exclusive à des navires et les soumettent à des obligations inapplicables et non adaptées en l'état, puisqu'elles ont

---

<sup>38</sup> CGEDD, CGE, IGAM, La simplification des procédures d'autorisation applicables aux éoliennes en mer, juin 2021 et CGEDD, IGAM, IGF, Eoliennes en mer en zone économique exclusive (statut juridique et fiscal), juin 2021.

<sup>39</sup> Article 30 de l'ordonnance n°2016/1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

vocation à rester statiques. Par ailleurs, le droit applicable doit être harmonisé car il est différent en fonction du lieu de leur implantation, en mer territoriale ou en zone économique exclusive.

- au régime juridique des parcs à cheval entre une zone économique exclusive et le domaine public maritime (art. 13) : le régime juridique est différent selon que le parc éolien en mer est situé dans le domaine public maritime (DPM) (code de l'environnement et code général de la propriété des personnes publiques) ou en zone économique exclusive (ordonnance 2016-1687 et convention de Montego Bay). Or, certains parcs éoliens en mer pourraient se retrouver en partie en DPM et en partie en ZEE. Cette situation est de nature à créer un alourdissement des procédures en augmentant le nombre d'autorisations requises, à multiplier de ce fait les possibilités de contentieux, voire à créer une incertitude juridique car le droit du producteur d'occuper le périmètre géographique du projet repose sur deux actes juridiques distincts (la convention de concession d'utilisation du domaine public maritime (CUDPM) et l'autorisation ZEE) pouvant prendre fin de manière indépendante. Il est donc proposé une disposition législative permettant de créer un régime juridique unique applicable aux parcs éoliens à cheval entre DPM et ZEE qui serait celui de la mer territoriale.

- au contenu de l'autorisation unique pour les éoliennes en zone économique exclusive (article 14) : le contenu de cette autorisation n'a jamais été précisé depuis sa création en 2016, par exemple sur le modèle de l'article L. 181-2 du code de l'environnement qui énumère les autorisations incluses dans l'autorisation environnementale unique et n'est pas vu comme une contrainte. Même si ces précisions ne sont pas nécessairement de niveau législatif, une clarification dans la loi paraît souhaitable et offrira de la lisibilité aux porteurs de projets. Cet article, qui n'a pu être rédigé dans les délais de la mission, permettra de préciser les autorisations contenues dans l'autorisation unique.

De plus, les mesures suivantes figurent dans le projet de loi :

- élargir le dispositif de l'Etat d'accueil aux navires utilisés pour la production d'énergie éolienne en ZEE (article 15) : ce dispositif permet d'appliquer aux navires (tous pavillons confondus) réalisant du cabotage national ou des prestations de services dans les eaux territoriales françaises des dispositions de droit social français. L'article 15 a pour objet d'élargir le champ d'application de ce dispositif aux navires utilisés pour toute activité exercée sur le plateau continental ou en ZEE telle que la production d'énergie renouvelable en mer, qui ne sont aujourd'hui pas inclus. Elle permettra d'harmoniser la réglementation applicable aux personnels employés à bord des navires opérant dans les parcs éoliens en mer, que ces parcs soient situés dans les eaux territoriales, dans la zone économique exclusive ou à cheval sur ces deux espaces maritimes.

- appliquer les règles de cabotage aux installations en mer territoriale (article 16) : à ce jour, seuls les transports effectués entre un port français et une installation située en zone économique exclusive ou sur le plateau continental adjacent font l'objet de dispositions relatives au pavillon des navires pouvant effectuer ces transports. Aucune disposition ne traite explicitement des transports entre les ports français et les installations en mer territoriale ni ne prévoit que les installations situées en mer territoriale ou en zone économique exclusive doivent être servies à partir d'un port base communautaire ou de l'espace économique européen. L'article 16 vise à clarifier et compléter le dispositif actuel.



- assouplir la répartition de la durée du travail des personnels non gens de mer travaillant pour l'installation des parcs éoliens en mer (article 17) : cet article fait l'objet d'un désaccord entre le ministère de la mer et le ministère du travail. Aujourd'hui, seul un rythme de travail de deux semaines de travail suivies de deux semaines de repos consécutives est possible. La mesure permettrait de prévoir une répartition de la durée du travail sur des périodes, d'une durée égale, alternant le travail et le repos dans la limite de quatre semaines par période. Elle ne pourrait être mise en œuvre que dans le cadre d'un accord d'entreprise ou d'établissement qui doit prévoir des mesures de contrôles de la durée effective du travail et de prévention de la fatigue.

- simplifier la procédure de délivrance de la convention de concession d'utilisation du domaine public maritime (CUDPM) (article 17 bis) : le rapport de juin 2021 du CGEDD/IGAM/CGE a examiné les pistes d'intégration de la convention de concession d'utilisation du domaine public maritime dans un acte administratif préexistant afin de simplifier le régime d'autorisation. Toutefois, cette piste n'a pas été retenue car le ministère de la transition énergétique considère souhaitable de conserver un document contractuel, cosigné par les développeurs et auquel ces derniers seraient attachés, ce qui s'oppose à trois pistes de simplification<sup>40</sup>. Elle propose comme alternative de demander au lauréat pressenti (statut accordé au vainqueur de l'appel d'offres qui lui permet de constituer ses garanties financières et de monter sa société de projet) de signer la convention avant sa désignation comme lauréat, puis que l'acte de désignation en tant que lauréat vaille approbation de la convention. Cependant, la rédaction de cette disposition est complexe et n'a pas pu être réalisée.

Enfin, l'article 18, qui concerne l'éolien terrestre mais a été inclus dans le chapitre relatif à l'éolien en mer, vise à permettre le financement d'un radar de compensation par un porteur de projet, lorsque le parc fait écran à des radars du ministère des armées ou météorologiques. Le législateur avait ouvert cette possibilité dans la loi du 17 août 2015<sup>41</sup>, mais la création de l'autorisation environnementale unique en 2017 avait conduit à ce que ces dispositions ne soient plus applicables. Il est proposé de réintroduire ce système pour les parcs éoliens soumis à autorisation environnementale unique. Une disposition en ce sens, portant uniquement sur les radars militaires, avait d'ailleurs été votée dans la loi Climat et résilience mais censurée par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier législatif.

#### **4. Les énergies renouvelables non intermittentes**

Pour l'hydroélectricité, il est proposé (article 19) de simplifier et sécuriser la procédure de déclaration d'augmentation de puissance des installations hydrauliques concédées. Le dispositif actuel, qui découle de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat<sup>42</sup>, vise à augmenter la puissance d'une installation hydraulique concédée sur simple déclaration du concessionnaire à l'autorité administrative. Si l'objectif recherché était initialement de simplifier la procédure d'instruction des modifications de contrats relatives à des augmentations de puissance, le ministère chargé de la transition écologique signale qu'en définitive, la mise en œuvre de cet article complexifie cette procédure.

---

<sup>40</sup> Intégration dans l'autorisation environnementale ; la désignation comme lauréat de la procédure de mise en concurrence vaudrait autorisation d'occupation domaniale ; convention d'occupation du domaine public maritime réputée accordée aux parcs éoliens en mer dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une mise en concurrence.

<sup>41</sup> Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV).

<sup>42</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

Le projet propose donc trois modifications : i/ clarifier l'application des dispositions du code de la commande publique sur les modifications des contrats de concession liées uniquement à des augmentations de puissance ; ii/ supprimer la redevance qui s'appliquerait aux augmentations de puissance concernées, dans la mesure où celle-ci n'est pas prévue pour les autres cas de modifications de contrat de concession ; iii/ simplifier la procédure d'instruction des déclarations d'augmentation de puissance en renvoyant à la voie réglementaire le soin de préciser les modalités d'application de l'article.

L'article 20 corrige une erreur matérielle : la loi du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique introduisait dans le code des douanes une disposition conditionnant le bénéfice du tarif réduit de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) pour les *data centers* à des obligations de valorisation de la chaleur fatale, d'efficacité énergétique et d'utilisation de l'eau. Cet article a été abrogé par erreur lors de la création du code d'imposition des biens et services (CIBS). Il est donc proposé de le rétablir.

### **5. Après examen, le projet de loi ne comporte pas de mesures sur les méthaniseurs et sur l'éolien terrestre**

S'agissant de la méthanisation, en 2020, la consommation française de gaz naturel s'élevait à 494 TWh PCS (données corrigées des variations climatiques), et les importations de gaz naturel à 534 TWh PCS, provenant à au moins 17% de Russie. La méthanisation est aujourd'hui la seule technologie mature de production de gaz renouvelable, réalisée à partir de matières fermentescibles, avec une capacité de production de 6,4 TWh/an. Les 3/4 des installations de production de biométhane sont à ce jour des installations agricoles, individuelles ou collectives.

L'ADEME estime le gisement global de biomasse mobilisable à 2030 pour la méthanisation à 130 millions de tonnes de matière brute, représentant 56 TWh d'énergie primaire en production de biogaz (soit 42 TWh de gaz renouvelable). Ce gisement est composé à 90% de matières agricoles (effluents d'élevage, résidus de cultures, CIVE d'hiver)<sup>43</sup>.

Le développement de la méthanisation, sous ses diverses formes, est nécessaire pour atteindre les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie, tout en veillant à limiter au maximum les tensions sur les ressources alimentaires (humaines et animales) dans les territoires. Cela passe en particulier par des évolutions non législatives.

La plupart des mesures transversales proposées dans le présent projet de loi permettra de simplifier et d'accélérer les projets en la matière et la mission n'a pas retenu d'autres mesures spécifiques relatives à la production d'énergie à partir de méthanisation. La piste de la délivrance par une autorité unique lui est notamment apparue comme une « fausse bonne idée » susceptible, au contraire, de rallonger les délais de délivrance. La principale évolution recommandée - évolution des seuils pour soumission à évaluation environnementale - est de nature réglementaire. Néanmoins, si des évolutions législatives s'avéraient nécessaires, elles pourraient utilement trouver leur place dans le chapitre IV du titre I.

---

<sup>43</sup> Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), "Estimation des gisements potentiels de substrats utilisables en méthanisation", avril 2013.

S'agissant enfin de l'éolien terrestre, il dispose d'un régime dérogatoire récent. La mission n'a pas identifié de points de blocage législatifs dont l'impact serait tel qu'il justifierait de revoir le droit actuel. Elle a donc privilégié la stabilité.

## **TITRE II – ANTICIPER ET FACILITER LE RACCORDEMENT AU RESEAU ELECTRIQUE**

Deux priorités nationales contribuent à rendre nécessaire une extension rapide du réseau de transport et de distribution d'électricité :

- L'électrification des processus est un des principaux leviers de réduction des émissions de CO2 dans l'industrie. Les objectifs de réduction des émissions de CO2 inscrits dans la SNBC ne peuvent en conséquence être atteints qu'en développant considérablement les capacités de transport d'électricité vers des sites industriels existants et – afin de réduire l'empreinte carbone du pays – vers des sites en cours de création, comme les « Gigafactories » de batteries automobiles, qui substitueraient une production française décarbonée à des importations de produits à forte empreinte carbone.

- Le développement des énergies renouvelables et, tout particulièrement, de l'éolien, impose aussi une extension constante et rapide du réseau.

Les délais annoncés par les gestionnaires de réseau pour réaliser le raccordement d'un nouveau site peuvent aujourd'hui dépasser cinq, voire sept ans, sans que la mission n'ait eu les moyens d'objectiver ces chiffres. Afin de réduire ces délais, trois projets d'articles ont été examinés par la mission : le premier porte sur une habilitation, le second traite de l'installation d'ouvrages du réseau de transport d'électricité dans des zones relevant de la loi littoral, le troisième portait sur la notion de projet.

### **1. Un projet d'habilitation par ordonnance pour simplifier des procédures de raccordement**

La mission a privilégié la rédaction de dispositions législatives et n'a recouru à un projet d'habilitation que sur deux sujets, dont les procédures de raccordement, en raison de la complexité et de l'insuffisante maturité des sujets. Sept projets de paragraphes ont été examinés. Après échanges avec les différents services concernés, la mission préconise d'en retenir six, dont un nécessite un arbitrage final entre deux formulations, et d'écarter le septième.

Les paragraphes 2, 4 et 5 du projet d'article relatif à cette habilitation n'appellent pas de commentaire particulier.

Le paragraphe 1 vise à modifier les procédures opérationnelles qui s'imposent aux gestionnaires de réseau. Il s'agit, par exemple, de la gestion de la file d'attente, pour laquelle le principe « premier arrivé premier servi » s'impose aujourd'hui aux gestionnaires et conduit à faire attendre inutilement des opérations simples parce que des opérations plus complexes, qui nécessitent des temps de réalisation beaucoup plus longs, ont été demandées avant. Il s'agit également d'adaptations du code de la voirie, ou de définitions telles que celles de l'extension et du renforcement du réseau.

Le paragraphe 3 aurait pu être sensible s'il avait porté sur la collecte des données des particuliers. Il concerne, en pratique, le partage de données entre gestionnaires du réseau – notamment RTE et Enedis – la mission des gestionnaires de réseau porte en effet aujourd'hui sur « la fourniture aux utilisateurs des réseaux [des] informations nécessaires à un accès efficace aux réseaux ». Il s'agit ici d'élargir cette mission à la fourniture de cette information aux autres gestionnaires de réseau.

Le paragraphe 6 porte sur l'articulation entre des procédures de concertation spécifiques au réseau de transport d'électricité et les procédures générales applicables au même réseau. La réalisation des ouvrages se voit appliquer les prescriptions de la circulaire ministérielle du 9 septembre 2002 relative au développement des réseaux publics de transport et de distribution de l'électricité, dite « circulaire Fontaine ». Cette concertation dite Fontaine<sup>44</sup> et la concertation au titre du code de l'environnement ont toutes les deux pour objet de débattre des caractéristiques du projet et de ses impacts sur l'environnement. Néanmoins, elles ne s'adressent pas au même « public » et sont donc complémentaires. La concertation Fontaine a pour objectif, d'une part, de définir, avec les élus et les associations représentatifs des populations concernées, les caractéristiques ainsi que les mesures d'insertion environnementale et d'accompagnement du projet et, d'autre part, d'apporter une information de qualité aux populations concernées par le projet. Cette concertation peut prendre la forme de réunions ou se dérouler par écrit, associant les services de l'Etat, les élus, les associations et le maître d'ouvrage.

Le projet de paragraphe comporte deux rédactions alternatives. Celle proposée par la direction générale de l'énergie et du climat mentionne l'objectif « *d'alléger les modalités de consultation spécifiques à un projet lorsque celui-ci s'inscrit dans un plan ou un programme ayant déjà fait l'objet d'une consultation du public* ». La mission propose en alternative une rédaction mentionnant l'objectif de « *simplifier l'articulation entre la concertation spécifique au raccordement [il s'agit de la concertation « Fontaine »] et celles effectuées au titre du code de l'environnement* ».

Enfin, était proposé un 7<sup>o</sup> paragraphe, que la mission a écarté. Il prévoyait « *d'adapter les modalités d'évaluation environnementale, dans les limites permises par le droit européen, pour certains ouvrages des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité s'inscrivant dans un plan ou programme ayant déjà fait l'objet d'une évaluation environnementale.* » Il est apparu que les évolutions envisagées n'étaient pas compatibles avec le droit européen actuellement applicable, dans l'attente des éventuelles modifications des directives proposées par la Commission européenne dans le cadre de REPowerEU.

## **2. Permettre l'installation, dans les zones relevant des dispositions spécifiques au littoral, des ouvrages du réseau de transport d'électricité**

Deux axes majeurs de la stratégie énergétique nationale requièrent un développement important du réseau de transport d'électricité dans des zones soumises à la loi Littoral : le développement massif de l'éolien en mer (objectif d'une cinquantaine de parcs en 2050) ; la décarbonation des industries fortement émettrices de gaz à effet de serre, concentrées dans des zones en partie littorales (Dunkerque, Fos-sur-Mer, zone portuaire du Havre et vallée de la Seine).

---

<sup>44</sup> Circulaire ministérielle du 2/09/2002.

Or l'application des dispositions du code de l'urbanisme relatives au littoral, conjuguée à la rareté du foncier disponible, rend complexe voire même parfois impossible, une implantation du réseau (postes et lignes) juridiquement sécurisée. Les projets correspondants ont déjà été confrontés à d'importantes difficultés à trois reprises au cours des derniers mois : pour les projets de parcs éoliens en mer de Dunkerque et de Centre-Manche, ainsi que pour les projets de décarbonation de l'industrie à Dunkerque. Même si les difficultés ont des origines diverses, elles ne sont pas conjoncturelles ou circonscrites à ces seuls cas, et pourraient devenir structurelles et vraisemblablement croissantes si on souhaite réaliser les objectifs de la stratégie nationale bas carbone.

En conséquent, deux options d'adaptation des dispositions du chapitre I° du titre II du livre I du code de l'urbanisme (dispositions relatives au littoral) ont été examinées par la mission. Après concertation avec l'ensemble des services concernés, la mission préconise une option qui n'accorderait des dérogations qu'au regard des projets, donnant aux ministres un contrôle garant de l'équilibre.

### **3. Précision sur la notion de projet pour les projets de raccordement servant plusieurs producteurs**

Une demande de clarification sur ce point a été portée par les opérateurs, notamment RTE et ENEDIS. Cependant, l'engagement du travail sur un projet de texte a montré de très grandes divergences, au sein des services en lien avec l'Autorité environnementale, qui estime notamment que le sujet peut et doit être réglé par des guides d'interprétation plutôt que par la loi.

La mission a estimé que la notion des « limites d'un projet » lorsqu'il s'agit de soumettre à évaluation l'impact de ce projet est intrinsèquement complexe, ce qu'illustre la complexité de la jurisprudence correspondante. Trouver une précision législative compatible avec le droit européen est malaisé. En conséquence, la mission n'a pas retenu de proposition mais invite fortement à l'élaboration de nouveaux guides d'interprétation. S'ils étaient réalisés dans des délais rapides, ils constitueraient certainement un élément décisif de réduction des risques contentieux.

## **TITRE III – ACCELERER LE DEPLOIEMENT DES PROJETS ENERGETIQUES, INDUSTRIELS ET ALIMENTAIRES PAR UNE EVOLUTION DES PROCEDURES DE PARTICIPATION DU PUBLIC GARANTISSANT LEUR EFFICACITE**

Les quatre réformes présentées aux articles 24 à 27 de ce titre sont liées. Elles visent à améliorer la qualité des dossiers par une concertation amont, un cadrage préalable des études d'impact et une labellisation des organismes faisant ces études d'impact, à raccourcir les délais d'autorisation en faisant certaines tâches en parallèle plutôt qu'en séquentiel sans rien sacrifier de la participation du public. Elles visent à prévenir les risques de contentieux qui, rappelons-le, sont les pires ennemis du raccourcissement des délais !

### **1. La réforme de l'autorisation environnementale**

Actuellement la procédure d'examen d'une demande d'autorisation environnementale comporte 3 phases : l'examen par les services (le service coordonnateur et les autres services

dont l'avis est requis) ; puis l'examen par l'autorité environnementale ; et enfin l'enquête publique.

Faisant suite notamment aux réflexions du rapport coordonné par M. Guillot, la proposition de l'article 24 propose de fusionner en partie les deux premières phases, l'examen par l'autorité environnementale démarrant dès que le dossier aura été déclaré complet et régulier par le service coordonnateur. En revanche elle présente, pour la suite de la procédure, 2 options :

- Dans l'option 1, l'enquête publique est entièrement parallèle à l'avis de l'autorité environnementale et des services.

- Dans l'option 2, la préparation de l'enquête publique est parallèle à l'avis de l'autorité environnementale mais l'enquête publique elle-même est engagée lorsqu'ont été rendus dans les délais requis l'avis de l'autorité environnementale, et le cas échéant, la réponse du maître d'ouvrage. Les partisans de cette option estiment nécessaire que le public soit éclairé par l'avis de l'autorité environnementale lors de l'enquête publique.

Le choix entre ces deux options a fait l'objet de débats importants, au sein et à l'extérieur de la mission. Des enjeux symboliques forts se greffent en effet aux questions concrètes, qui devraient être la boussole. Le but d'une réforme doit rester une accélération effective des délais, dans la maîtrise du risque contentieux, facteur important en ce domaine particulièrement sensible de la participation du public. Il faut ainsi éviter deux écueils.

Le premier écueil est un perfectionnement des délais *dans les textes* sans conséquence *dans la pratique*. On ne saurait trop insister, comme notamment le rapport Guillot, sur le fait que l'enjeu principal tient aux délais réellement constatés, non aux délais théoriques. Pour qu'ils soient tenus, il faut un projet bien préparé avec des acteurs informés et associés au bon moment, dans un cadre qui assure la fluidité nécessaire à une réalisation optimale du projet. Le cadre juridique défini par le législateur, ou le pouvoir réglementaire à sa suite, ne sera que de peu d'effet si les projets ne sont pas bons, les acteurs mal coordonnés et que les moyens des services instructeurs ou de l'autorité environnementale ne sont pas suffisants. Ces aspects restent la clef de la réussite, au-delà des textes.

Le second écueil tient à l'illusion possible d'un gain de temps *en amont* pour une perte plus considérable de temps *en aval*. Le rapport Guillot avait ainsi pris acte du constat qu'une suppression totale de la soumission de l'avis de l'autorité environnementale dans le cadre de l'enquête publique était difficile à proposer. Elle entraînerait un appauvrissement du contenu de l'enquête publique qui pourrait présenter des fragilités contentieuses. Elle conduirait surtout probablement à plus de contentieux. Dès lors que le public aura pu ne pas avoir l'impression de participer utilement à l'élaboration du projet, l'opposition ne trouvera plus à s'exprimer que dans une contestation contentieuse. Le porteur de projet pourra donc *in fine* perdre du temps, après la satisfaction fugace d'un gain antérieur.

Le rapport Guillot avait ainsi conclu à l'impératif d'un délai minimal de 15 jours entre l'intervention de l'avis de l'autorité environnementale et la clôture de l'enquête publique. Tout en partageant la logique de cette proposition, et son bien-fondé, la mission a estimé, après de nombreux échanges et réflexions, que le gain de 15 jours supplémentaires par rapport au droit actuel, qui fixe un seuil minimal de 30 jours, ne justifiait pas l'évolution. Elle a donc exclu une solution mixte, conduisant à ce qu'une partie de l'enquête publique se déroule sans l'avis de l'autorité environnementale, et une autre avec.

Elle considère qu'est ouverte une alternative nette. Soit les procédures sont entièrement parallélisées, et alors l'enquête publique n'intègre pas l'avis de l'autorité environnementale – c'est l'option 1. Soit elle l'intègre – c'est l'option 2. Les partisans de cette dernière option pensent qu'on peut gagner autant de temps en démarrant la longue phase de « préparation de l'enquête publique » dès la phase d'examen.

Si la pratique suit – c'est important, à nouveau, de le préciser – l'optimisation de la phase de préparation peut raisonnablement amener à un gain de temps de l'ordre de deux à trois mois.

Subsidiairement, le projet de loi prévoit deux évolutions plus ponctuelles :

- De supprimer le certificat de projet (une proposition du rapport Guillot) qui est en pratique très peu utilisé.

- De faire en sorte que la loi fixe elle-même les cas où il y aura enquête publique et les cas où il y aura une participation par voie électronique, sans laisser à l'autorité compétente le soin de choisir entre l'une ou l'autre.

## **2. La réforme de l'enquête publique**

L'essentiel de l'évolution proposée à l'article 25 consiste à redéfinir la fonction de la commission d'enquête publique.

Son intervention résulte d'un cadre défini antérieurement au directives communautaires plan/programme et projet<sup>45</sup> et au large développement des mécanismes de concertation préalable et de débat public. Elle est articulée autour de la nécessité de « conclure » sur l'opportunité d'un projet alors qu'il devrait, selon les standards contemporains de la concertation publique, jouer un rôle de garant, neutre mais vigilant. Il n'est pas souhaitable de réduire l'enquête publique à un choix « favorable » ou « défavorable » ou à la détermination de « recommandations » ou de « réserves », selon une distinction subtile qui appelle souvent des analyses juridiques complémentaires.

Cette approche binaire, qui met en jeu la subjectivité du ou des commissaire(s) enquêteur(s), appauvrit en réalité l'enquête publique, en mettant en scène des camps qui s'affrontent (opposants ou partisans) plutôt qu'une assemblée où les points de vue discutent et s'enrichissent. L'enquête publique doit être le lieu d'un dialogue entre les parties, dans le but d'améliorer ou d'amender le projet, dans la continuité d'une concertation qui doit être continue. C'est un principe fondamental, sur lequel d'ailleurs le rapport du CGEDD d'octobre 2021 insistait, en soulignant « le caractère discutable de la subjectivité du commissaire enquêteur ».

Le rôle de la commission d'enquête gagnerait ainsi à évoluer vers une fonction de garant, à la fois de la régularité de la conduite de la procédure mais aussi de la sincérité et de la complétude du dossier, en interpellant s'il le faut le maître d'ouvrage. L'objectif n'est cependant pas de faire des commissaires enquêteurs des greffiers de la procédure, mais des acteurs d'un dialogue à construire, qui ne doit pas être résumé à la seule question de savoir si l'on est pour ou contre.

---

<sup>45</sup> Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Cet appauvrissement de la participation public par la binarité de l'approche a en outre pour conséquence de venir alimenter directement le contentieux. En effet, les réserves ou recommandations de la commission d'enquête arrivent à un moment où le maître d'ouvrage, s'il peut modifier ce projet pour tirer les conséquences de l'enquête publique, a en réalité une marge de manœuvre très étroite car il ne doit pas non plus substantiellement changer ce projet, sauf à reprendre la procédure. La vigilance du juge administratif sur ce dernier point, combinée au fait qu'en l'état du droit français l'enquête publique intervient à un moment où le projet est très engagé, conduisent à ce que les oppositions dont l'enquête publique s'est faite l'écho ne peuvent trouver leur issue qu'au contentieux. Les praticiens constatent que les recours sont alimentés par les positions des commissions d'enquête, qui constituent bien souvent le moteur des appréciations critiquées devant les juges. En outre, les éventuelles « conclusions défavorables » ont des conséquences majeures sur le contentieux, en instituant une suspension automatique de la décision par référé, sans même que la condition d'urgence ne soit requise.

Une telle dynamique est négative. Elle dénature le sens de l'enquête publique et alimente l'action contentieuse à venir. C'est pour cette raison qu'ont été supprimées, dans le texte modifié, toutes les notions de « conclusions motivées », la pratique des commission d'enquête devant être adaptée en conséquence.

Au passage, certains délais sont précisés et certaines prolongations de délais sont supprimées. Les commissaires-suppléants sont rétablis, afin de pouvoir remplacer sans délai un commissaire enquêteur en cas d'empêchement ou de défaillance.

### **3. La labellisation des bureaux d'études réalisant les études d'impact**

Depuis une trentaine d'années, la nécessité de labelliser les bureaux d'études effectuant les études d'impact est posée. La légèreté de certaines études fragilise les dossiers de certains maîtres d'ouvrage, les exposent à une vive critique de l'autorité environnementale et du public lors de l'enquête publique. Pour certains projets importants et/ou sensibles, il deviendrait obligatoire de faire appel à un bureau d'études certifié. C'est le sens de l'article 26.

### **4. La concertation préalable**

Le rapport du CGEDD d'octobre 2021 sur la modernisation de la participation du public et des procédures environnementales considère « *qu'il serait souhaitable que les concertations commencent dès le stade de l'intention pour les projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale* » et propose « *une déclaration d'intention qui permette de lancer la participation* ». Le rapport souligne d'ailleurs que « *à l'étranger, l'association du public intervient souvent dès le stade de l'intention* » et que « *le parangonnage réalisé en 2021 dans 8 pays de l'Union européenne montre que 7 de ces pays organisent une consultation du public en amont de la production de l'étude d'impact : Allemagne, Belgique, Italie, Croatie Irlande, Portugal et Suède* » et que c'est aussi le cas en Angleterre.

Le rapport Guillot considère qu'une partie des retards de la procédure « *peut découler d'une orientation et d'un accompagnement insuffisant des porteurs de projets et d'un manque de structuration et de mobilisation en phase amont* ». Pour autant, il indique que « *si des propositions de réforme visant à rendre systématique l'engagement de la concertation dès le stade de l'intention du maître d'ouvrage ont été formulées, il n'est pas favorable à l'instauration d'une telle obligation qui pèserait sur l'ensemble des projets d'implantation d'activités* ».



*économiques, indépendamment de leurs montants financiers et de la sensibilité environnementale du projet ».*

La proposition de l'article 27 tend à faire la synthèse de ces deux rapports, en réservant la nécessité d'une concertation préalable, non pas à l'ensemble des projets, mais à ceux ayant une grande sensibilité environnementale. Ainsi, elle ne concernerait que les projets soumis à évaluation environnementale systématique, c'est à dire en pratique les projets listés dans la première colonne du R. 122-2 du code de l'environnement – en ce qui concerne les installations classées, celles responsables de risques accidentels ou chroniques très importants, représentant environ seulement 10% des installations soumises à autorisation.

Il serait prévu que le maître d'ouvrage du projet fasse une déclaration d'intention 3 mois avant le dépôt officiel de son dossier. Dès cette déclaration d'intention, un commissaire enquêteur serait désigné pour suivre à la fois la procédure de concertation et, plus tard, l'enquête publique. Les modalités de la concertation, légères, et non enfermées dans le formalisme de l'actuel L. 121-16-1 du code de l'environnement, seraient déterminées par le maître d'ouvrage du projet, après concertation avec le commissaire enquêteur. Au cours de cette concertation préalable, le commissaire-enquêteur pourrait suggérer au maître d'ouvrage du projet de demander un cadrage préalable de son étude d'impact et donner des conseils, en matière de présentation et de complétude du dossier.

Cette concertation amont aurait l'avantage de diminuer la phase de complétude et de recevabilité après le dépôt du dossier, d'améliorer la qualité de l'étude d'impact grâce à son cadrage préalable, d'enregistrer bien en amont les demandes du public (sans attendre l'enquête publique pour les connaître) et tenir compte de ces demandes dans l'étude d'impact et enfin de diminuer les risques de contentieux

Cette proposition n'a pas recueilli le consensus de certains membres de la mission, ni entre les ministères. L'opinion défavorable est notamment motivée par deux constats : rendre obligatoire une concertation supplémentaire ne paraît pas aller dans le sens de la simplification ; la réglementation actuelle le propose déjà aux porteurs de projet comme une faculté. Ces deux constats conduisent une partie de la mission et des ministères à conclure que même si le dispositif améliorerait l'acceptabilité des projets industriels – ce qui n'est qu'une hypothèse – la mise en place d'une obligation supplémentaire pourrait avoir un effet dissuasif envers les porteurs de projet concernés.

Par ailleurs, l'attention de la mission a été attirée sur le fait que certains équipements industriels pourraient être dispensés de la concertation préalable prévue dans le cadre du débat public et organisée par la Commission nationale du débat public. En effet, l'article R. 121-2 du code de l'environnement assujettit à cette procédure tous les équipements industriels dépassant un certain coût. Ce seuil en coût inclut donc des équipements qui seraient très capitalistiques sans avoir pour autant des incidences sensibles sur l'environnement. Une modification pourrait consister à réserver cette procédure aux équipements dépassant ce coût et générateur de risques soit accidentels (installations Seveso), soit chroniques (installations IED), c'est-à-dire, d'ailleurs, celles qui sont soumises à enquête publique systématique au titre de l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Il s'agit cependant d'une mesure réglementaire.

## **TITRE IV – ASSURER UN TRAITEMENT CONTENTIEUX ADAPTE AUX ENJEUX**

L'objectif d'accélération du déploiement des installations d'énergie renouvelable nécessite d'abord de travailler à la simplification des procédures, dès lors que cela ne conduit pas à une régression environnementale et en termes de participation. Les propositions avancées dans les titres précédents y concourent. Le contentieux constitue également un sujet important compte tenu du niveau de contestation et de la durée des procédures, les acteurs attendant que les décisions de justice soient définitives avant de conduire leur projet, alors même qu'ils disposent de décisions exécutoires.

Dans ces domaines, des adaptations ont déjà été engagées : le contentieux relatif aux éoliennes en mer relève de la compétence de premier et de dernier ressort du Conseil d'Etat<sup>46</sup> et celui portant sur les éoliennes terrestres de la compétence de premier et dernier ressort des cours administratives d'appel<sup>47</sup>. Ces solutions dérogatoires ne peuvent pas constituer une solution généralisée. D'une part, elles se bornent à gérer les conséquences des difficultés rencontrées antérieurement, faute d'arriver à en tarir les causes. D'autre part, la priorisation de ces sujets se fait au détriment du traitement des autres contentieux, qui portent des enjeux également importants.

La mission propose un régime contentieux spécifique uniquement pour les installations photovoltaïques et de méthanisation, qui relèvent actuellement du contentieux de droit commun. Il est justifié au regard de l'objectif d'accélération de déploiement de l'ensemble des projets d'énergie renouvelable.

Deux schémas sont ainsi proposés à l'article 29.

Le premier s'inspire du dispositif applicable au contentieux des plans de sauvegarde de l'emploi<sup>48</sup>. Il conserve 3 niveaux de juridictions (tribunal administratif, cour administrative d'appel puis Conseil d'Etat) mais en fixant à chaque niveau un délai de jugement de 10 mois, à peine de dessaisissement. Il a fait la preuve de son efficacité dans cette matière. Il permet un jugement par plusieurs niveaux de juridiction et offre donc des garanties importantes pour les différentes parties prenantes. Il n'est cependant pas évident de le dupliquer dans un domaine où le nombre de contentieux est plus important et où la technicité des contentieux est plus forte. L'effet d'éviction sur les autres contentieux des juridictions de fond sera donc grand, de sorte que la juridiction administrative pourrait être opposée à un tel schéma. Il présente en outre l'inconvénient d'être différent du régime applicable aux décisions relatives aux éoliennes, sans réelle explication.

Le second schéma est calqué sur le régime contentieux des permis de construire délivrés en zone tendue<sup>49</sup>. Les tribunaux administratifs statueraient en premier et dernier ressort sur les recours contre les décisions, y compris leur refus, relatives aux installations de méthanisation et aux ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire, ainsi qu'à leurs ouvrages connexes, y compris les ouvrages de raccordement et les postes électriques. Seule la voie de la cassation serait ouverte. Cette proposition, à mettre en œuvre par le pouvoir réglementaire, serait cohérente avec le régime contentieux applicable aux autres dispositifs d'énergie

---

<sup>46</sup> Art. L. 311-3 et R. 311-1-1 du code de justice administrative, ce dernier étant issu du décret n° 2021-282 du 12 mars 2021

<sup>47</sup> Art. R. 311-5 du code de justice administrative.

<sup>48</sup> Art. L. 1235-7-1 du code du travail.

<sup>49</sup> Art. R. 811-1-1 du code de justice administrative et article R. 600-6 du code de l'urbanisme.

renouvelable et, de manière générale, le contentieux des autorisations d'urbanisme dont relèvent les installations photovoltaïques. Elle présente aussi les plus nets avantages en termes de durée globale de procédure.

La mission met cependant en garde contre la généralisation de ce type d'organisation au-delà des énergies renouvelables. Tout d'abord, s'agissant d'une voie d'exception, elle doit rester limitée à certains projets, dûment justifiés, afin de préserver les garanties de droit au recours. De plus, les retours d'expérience sur les projets d'éolien terrestre montrent que cette organisation n'est pas forcément favorable aux porteurs de projets : en cas de jugement défavorable, il n'y a pas d'appel et de nouveau jugement au fond. Les soutiens d'une réforme n'ont peut-être pas eu suffisamment conscience de la particularité du recours en cassation.

Il est par ailleurs proposé d'autres dispositions applicables à un champ plus large que les énergies renouvelables. Ainsi, l'article 29 bis aligne les délais de recours contre les décisions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sur le droit commun, en prévoyant dans ce cas un délai de recours de deux mois, sans que les recours gracieux ne puissent interrompre le délai de recours contentieux. Une telle disposition est normalement de nature réglementaire.

Il est également prévu, à l'article 30, de faire obligation au juge de permettre, avant de procéder à une éventuelle annulation, la régularisation d'une illégalité d'une autorisation environnementale, comme c'est déjà le cas pour les autorisations d'urbanisme.

En miroir avec la procédure contentieuse applicable à ces dernières, l'article 31 vise à mieux encadrer celle applicable à la contestation des autorisations environnementales en faisant obstacle à ce que les parties puissent invoquer des moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense<sup>50</sup> et en faisant obligation à l'auteur du recours, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation préalablement à son recours contentieux<sup>51</sup>. La mission a rédigé les dispositions correspondantes. Mais il s'agit ici aussi de mesures de nature réglementaire.

Le **TITRE V** porte des dispositions permettant de faire face à une crise énergétique majeure, qui ont une logique très spécifique. Ayant finalement vocation à être intégré dans un projet de loi d'urgence, il n'est pas traité dans le présent rapport.

## **TITRE VI – MESURES DE SIMPLIFICATION EN MATIERE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE.**

En matière d'indépendance agricole et de souveraineté alimentaire, la mission considère essentiellement que les priorités ne relèvent pas de modifications législatives mais de l'accentuation et de la pérennisation d'actions publiques telles que celles mises en œuvre récemment, notamment à travers France relance ou France 2030, comme le plan « protéine végétale » ou les projets de structuration de filière.

---

<sup>50</sup> Le modèle est l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative.

<sup>51</sup> Le modèle est l'art. R. 600-1 du code de l'urbanisme.

Toutefois, la plupart des mesures transversales (Titre I, III et IV principalement) envisagées dans le présent projet de loi s'appliqueront aux projets agricoles. L'article 9 vise également à trouver le bon équilibre pour assurer le déploiement du photovoltaïque en préservant la vocation agricole du foncier rural. Certaines mesures sectorielles sont en plus apparues nécessaires. Elles ont été regroupées dans un titre dédié à la simplification et la clarification des dispositions en matière agricole et alimentaire.

Certaines ont pour objet de sécuriser des secteurs ou projets agricoles et alimentaires essentiels :

- l'article 37 apporte une sécurisation juridique au marché céréalier, très déstabilisé par la situation ukrainienne, en corrigeant une disposition de la loi Egalim 2<sup>52</sup> ;

- l'article 38 clarifie le régime de séparation vente-conseil pour faciliter la diffusion des produits de biocontrôle dans un contexte de nécessaire réduction des produits phytosanitaires chimiques importés ; il ne fait pas l'objet d'un accord entre les ministères ;

- l'article 39 dont l'objet est de sécuriser, sur deux bassins (Adour-Garonne Loire-Bretagne), les autorisations uniques de prélèvement pour l'irrigation en cas d'annulation contentieuse ;

- l'article 40 contient deux mesures : i/ permettre tout d'abord de sécuriser la base légale du régime d'autorisation pour l'utilisation des eaux usées et ii/ élargir son recours à l'industrie agro-alimentaire, traduisant ainsi une recommandation du Varenne agricole de l'eau et du changement climatique.

Les articles 41 et 42, proposés par le ministère de la transition écologique, ont respectivement pour objet d'accélérer les projets soumis à déclaration au titre de la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) en permettant que les travaux commencent plus tôt si l'autorité compétente a explicitement informé le déclarant qu'elle ne s'opposerait pas au projet (article 41) et d'habiliter le Gouvernement à mettre en cohérence par ordonnance les procédures du code de l'environnement et du code rural afin de faciliter les travaux d'entretien régulier des cours d'eau par les collectivités et de dispenser de procédures d'enquête publique et d'évaluation environnementale les travaux d'urgence au sens de la sécurité civile (article 42).

## **TITRE VII – MESURES DE SIMPLIFICATION EN MATIERE NUCLEAIRE**

Les articles 43 et 44 ont été proposés par l'Autorité de sûreté nucléaire. La mission, conformément à la lettre de mission centrée sur l'énergie renouvelable, n'a pas traité de la question du nucléaire. Ces deux propositions ponctuelles, visant à sécuriser les procédures, lui ont paru justifier leur présentation.

L'article 43 vise à clarifier les dispositions concernant les réexamens de sûreté au-delà de 35 ans et, notamment à éviter que les améliorations proposées par l'exploitant puissent être

---

<sup>52</sup> Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs.

mises en œuvre immédiatement, sans attendre l'enquête publique, celle-ci pouvant en revanche conduire l'ASN à édicter des prescriptions supplémentaires.

L'article 44 vise à ne pas rendre automatique l'arrêt d'une centrale au bout de 2 ans d'inactivité.