

céréme

L'ÉNERGIE DE LA RAISON

CONSTRUIRE UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE JUSTE ET EFFICACE

-

Les propositions législatives du Céréme

JUILLET 2022

INTRODUCTION

Pour atteindre la neutralité carbone en 2050, la France dont le mix électrique est déjà décarboné doit avoir deux objectifs prioritaires :

1. réduire les gaspillages d'une énergie rare et chère, et investir dans l'efficacité énergétique ;
2. développer les renouvelables non électriques (réseaux de chaleur), et les circuits courts ;

avec pour fil rouge le respect de l'environnement.

Le Conseil Constitutionnel a confirmé le 31 janvier 2020 la primauté de la protection de la santé et de la protection de l'environnement, *patrimoine commun des êtres humains*. Or, implantées à marche forcée en s'appuyant sur un corpus procédural spécifique dérogatoire, ignorant les règles d'harmonie qui président à l'aménagement du territoire, les électricités intermittentes impactent de manière négative l'environnement¹. Pourtant, le respect de la Charte de l'Environnement, de niveau constitutionnel, s'impose à la politique sectorielle de l'énergie.

C'est pourquoi, à Belfort le 10 février 2022, le Président de la République a annoncé se montrer « *raisonnable sur nos objectifs (...) c'est pourquoi ce qui avait été fixé à horizon 2030, nous allons l'étaler dans le temps, et sur ce sujet sensible changer de méthode* ». Pour atteindre cet objectif de 37 GW d'éolien terrestre en 2050, il ne faut plus accorder de nouveaux parcs éoliens, mais seulement augmenter peu à peu la puissance unitaire des machines existantes (*repowering*).

Ainsi, les énergies renouvelables (éolien, solaire ...) ne seront acceptées que si elles sont mieux encadrées sur les plans législatif et réglementaire, afin de respecter l'environnement.

La modernisation des dispositions en vigueur - dans une vision transversale aux différents codes juridiques applicables - est l'objet des propositions ci-dessous du Céréme, parmi lesquelles :

- + renforcer les exigences envers les opérateurs en matière d'évaluation environnementale et d'application rigoureuse de la séquence ERC (Eviter-Réduire-Compenser)
- + créer formellement une phase préalable, décrite en annexe
- + accorder aux communes le droit de refuser un projet
- + renforcer le droit pour l'Etat de refuser un projet
- + informer parfaitement le public sur la base d'études incontestables
- + créer (spécifique éolien terrestre) une distance aux habitations convenable (id. Bavière : 10 H)
- + replacer le bruit éolien dans le droit commun (code de la santé publique)
- + créer un Défenseur de l'Environnement, sur le modèle du Défenseur des Droits
- + revenir sur des privilèges exorbitants qui ne sont pas adaptés à une industrie devenue mature

Le moment est venu d'une approche globale et robuste au plan juridique, **ce qui permettra de sécuriser les décisions prises par l'autorité décisionnaire tout au long du processus.**

¹A ce sujet, consulter la fiche pédagogique du Céréme [« En quoi les EnRi impactent-elles l'environnement ? »](#)

SOMMAIRE

1. Protéger l'environnement

1.1. renforcer la protection des intérêts mentionnés à l'art. L 511-1 du Code de l'environnement

1.2. renforcer la qualité et la portée de l'évaluation environnementale

- a) améliorer le processus de l'évaluation environnementale
- b) appliquer pleinement la séquence ERC (Eviter-Réduire-Compenser)
- c) prendre en compte les effets cumulés
- d) renforcer l'égalité des territoires

1.3. renforcer la protection des espèces protégées

1.4. moderniser les procédures et sécuriser les décisions

- a) moderniser la procédure de l'autorisation environnementale
- b) renforcer et sécuriser le pouvoir de contrôle et d'injonction de l'autorité
- c) accompagner l'évolution des projets, dans l'intérêt de l'environnement
- d) unifier les règles applicables aux installations éoliennes
- e) sécuriser les décisions prises par les pouvoirs publics en cas de menace majeure pour la protection de l'environnement

2. Protéger la Santé (spécifique éolien)

2.1. distance aux habitations

2.2. bruit : revenir au Code de la santé publique (cadre général)

2.3. prévention des risques pour la santé :

- a) réaliser une étude épidémiologique en toute transparence
- b) généraliser les tierces expertises
- c) traiter les plaintes pour bruit de voisinage
- d) inclure le bruit éolien dans les cartes de bruit dans l'environnement
- e) élargir les analyses de risques aux pathologies pouvant résulter d'un voisinage permanent avec les installations
- f) publier les suivis officiels de santé publique
- g) renforcer la protection des riverains

3. Respecter les territoires et les élus locaux

3.1. créer une phase préalable

3.2. reconnaître aux collectivités affectées le droit de refuser un projet

3.3. protéger les collectivités des risques résiduels des projets relevant du domaine de l'énergie

4. Protéger les citoyens

4.1. protéger les citoyens de clauses contractuelles abusives

4.2. informer parfaitement le public

4.3. donner aux citoyens les moyens de se défendre

5. Créer un Défenseur de l'Environnement, sur le modèle du Défenseur des Droits

6. Trois sécurisations spécifiques

6.1. soumettre le repowering à des conditions précises (éolien terrestre)

6.2. sécuriser l'environnement marin (éolien offshore)

6.3. protéger les sols à vocation agricole et pastorale (agrivoltisme)

7. Suspendre les autorisations de projets

8. Réviser différents textes-chapeau du code de l'énergie, en revenant sur des privilèges exorbitants qui ne sont pas adaptés à des industries devenues matures

1. Protéger l'environnement

1.1. renforcer la protection des intérêts mentionnés à l'art. L 511-1 du Code de l'environnement

La rédaction actuelle de l'article L 511-1 du code de l'environnement ne prend pas en compte l'évolution de la Société ni l'aspiration collective à protéger l'Environnement, Bien commun tel qu'il apparaît dans les Considérants de la Charte de l'Environnement (loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005) à savoir :

« Considérant :

Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins. »

Dès lors il y a lieu de les actualiser afin que l'exercice des activités relevant des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) s'accompagne d'un progrès environnemental :

Nouvelle rédaction proposée de l'alinéa 1 de l'article L. 511-1 du Code de l'environnement :

Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients pour l'un ou l'autre des intérêts suivants : protection des paysages au sens de la convention européenne du paysage incluant les paysages du quotidien, protection des espèces et de leurs habitats, protection de l'eau et des zones humides, protection des forêts de qualité et des espaces montagnards ainsi que des espaces littoraux, protection des milieux marins, protection de la santé et du cadre de vie des riverains selon les résultats de l'étude d'impact visée à l'article L 515-44, commodités de voisinage, utilisation économe des sols naturels ainsi que des sols à usage agricole ou pastoral ou à usage forestier, protection des sites et monuments classés ou inscrits, respect des engagements internationaux (Unesco), protection ou conservation des éléments du patrimoine archéologique.

Il ne suffit cependant pas de renforcer la protection de ces intérêts dans le Code de l'environnement, encore faut-il en acter également dans le code de l'urbanisme, de manière à renforcer la compatibilité des dispositions d'urbanisme (SCoT, PLUi, etc.) avec la protection des intérêts de l'environnement.

Le droit de l'urbanisme peut en effet être considéré comme un droit défavorable à l'environnement, en ce qu'il favorise la délivrance des permis de construire ou d'aménager de toutes natures, en ce incluse l'Autorisation Environnementales (ICPE) qui depuis 2017 embarque le permis de construire.

Le code de l'urbanisme encourage d'autant plus l'utilisation des espaces naturels qu'a été abrogé son article L 121-1 dont la rédaction évoquait la prise en compte de la protection de l'environnement par les documents d'urbanisme. Les textes qui se sont substitués à cet article, en particulier les articles L 131-1 à L 131-7 du code de l'urbanisme ne sont en effet plus qu'un alignement de 'compatibilités avec' et de 'prises en compte de' au plan exclusif de l'urbanisme :

- + compatibilités avec (le schéma ...la charte ...) sans référence explicite à la protection des intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du code de l'environnement, à l'exception du cas particulier prévu par l'art. L 350-1 du

code de l'environnement définissant le cadre des « directives de protection et de mise en valeur des paysages ».

- + prises en compte des documents d'urbanisme d'un niveau donné par le niveau suivant, par cascade.

Ce fonctionnement en silos permet aux aménageurs et porteurs de projets de passer dans les mailles du filet, ainsi des opérateurs de l'énergie qui ont rarement des difficultés pour obtenir le détricotage du parcellaire quand celui-ci ne leur convient pas. C'est ainsi que, à défaut d'obtenir ce détricotage, les opérateurs du solaire s'arrangent de plus en plus souvent de parcelles agricoles pour y installer des « projets agrivoltaïques ».

L'exemple typique est celui d'une disposition du Plan de gestion du Bien Unesco Causses et Cévennes excluant explicitement l'éolien de sa zone cœur et de sa zone tampon, disposition qu'ignorent cependant tant les EPCI concernés pourtant adhérents au Bien Unesco que la justice administrative.

De même est-il fréquemment observé, et admis par la justice administrative au regard de la dichotomie entre ces deux codes, que des projets éoliens soient acceptés dans des forêts remarquables, sur des zones humides ou en bordure de sites Natura 2000 ou de Grands Sites de France ou de sites patrimoniaux remarquables, contre tout bon sens. Ou en zones de montagne.

Il convient donc de créer les conditions juridiques pour retrouver un lien logique **dans ces textes au bénéfice des intérêts supérieurs de l'environnement** tels que les décrit la Charte de l'Environnement :

« PROCLAME :

Article 1er. Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Article 2. Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Article 3. Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

Article 4. Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Article 5. Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Article 6. Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

PROPOSITION D'UN ARTICLE NOUVEAU DANS LE CODE DE L'URBANISME :

Titre III, Chapitre 1^{er}, article L 130 du Code de l'Urbanisme

« Les documents d'urbanisme de tous niveaux sont rendus compatibles avec la protection des intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du code de l'environnement et en particulier avec les dispositions, classements ou inventaires suivants :

1° Les sites Natura 2000 relevant des Directives Oiseaux (2009/147/CE du 30 novembre 2009) et Habitats (92/43/CEE du 21 mai 1992 modifiée par la directive 97/62/CEE) , auxquels peuvent s'adjoindre des zones tampons tenant compte de la réalité des habitats et modes de vie des espèces protégées ;

2° Les zones de classement et d'inventaires assimilées, source de vie et de nourrissage pour les espèces protégées : ZNIEFF de type I, ZNIEFF de type II ;

3° Les forêts de qualité ;

4° Les zones humides et les périmètres de protection des captages ;

5° Les territoires couverts par des PNA, auxquels peuvent s'adjoindre des zones tampons tenant compte de la réalité des habitats et modes de vie des espèces protégées ;

- 6° Les couloirs de migration tels que ceux relevant de la migration paléarctique ;
- 7° Les zones relevant de la Loi Montagne ou de la Loi Littoral ;
- 8° Les dispositions d'exclusion de l'éolien envers le grand paysage, notamment les recommandations figurant dans des Plans Paysages ou les décisions figurant dans des directives de protection et de mise en valeur des paysages au sens de l'article L 350-1 du présent code ;
- 9° Les dispositions d'exclusion envers le patrimoine classé officiel : Biens Unesco, Grands Sites de France (GSF), Sites patrimoniaux remarquables (SPR), Monuments Historiques classés et inscrits, jardins remarquables, auxquels peuvent s'adjoindre des zones tampons ainsi que, le cas échéant, des Aires d'influence paysagère (AIP) ;
- 9° Les éventuelles dispositions d'exclusion ou de plafonnement envers l'éolien ou le photovoltaïque figurant dans certaines chartes de parcs naturels régionaux y compris les parcs marins ».

1.2. renforcer la qualité et la portée de l'évaluation environnementale

La qualité de l'évaluation environnementale est au cœur des projets relevant de l'énergie qui cherchent à s'insérer dans des zones rurales et naturelles.

Il importe donc de veiller à ce que cette évaluation soit rigoureuse et que à cette fin, le prestataire en charge de la réaliser puisse exercer pleinement son devoir de conseil, tant envers son maître d'ouvrage qu'en vers l'autorité décisionnaire.

Dans cette évaluation il ne figure pas assez souvent de référence à l'état initial du territoire aux plans économique et social, à son attractivité et à son ouverture à des projets de nature industrielle, dont il résulte souvent une incompréhension qui dépasse la seule thématique de l'acceptabilité que des opérateurs sûrs d'eux se font fort d'établir y compris par la contrainte de justice.

Enfin, l'indépendance de l'autorité environnementale doit être garantie à tous les niveaux. Y compris le niveau national car la tutelle du CGE-DD est exercée par la ministre de la transition écologique.

- a) améliorer le processus de l'évaluation environnementale

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 122-1 du Code de l'environnement :

Les paragraphes III, III bis, V, V bis sont ainsi rédigés :

« III.- L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après " étude d'impact ", de la réalisation des consultations prévues à la présente section, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage.

L'évaluation environnementale permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :

1° La population et la santé humaine, en accordant une attention particulière aux impacts sonores et de basse fréquence, aux impacts visuels et d'une manière générale à l'ensemble des manifestations susceptibles de nuire à la santé des riverains, y compris les impacts cumulés d'installations de même nature, ainsi qu'aux commodités de voisinage ;

2° L'attractivité du territoire impacté par le projet, sur la base d'indicateurs figurant aux meilleures pratiques professionnelles, en ce incluses des données portant sur la fréquentation touristique, les valeurs immobilières et foncières, l'histoire du territoire et son ouverture à l'industrie, ses valeurs culturelles (liste non exhaustive) ;

3° La biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces protégées et à leurs habitats, tant au titre de la directive 92/43/ CEE du 21 mai 1992 et de la directive 2009/147/ CE du 30

novembre 2009 qu'aux titres des zonages d'inventaires de toutes natures, des zones humides, des territoires faisant l'objet de plans nationaux d'action (PNA), des réserves naturelles et forestières, ou encore des espaces montagnards ou littoraux ainsi que des milieux marins ;

Les inventaires doivent être réalisés de manière suffisante au regard des bonnes pratiques, aux périodes et horaires appropriés, sur des aires d'étude cohérentes avec les enjeux du secteur géographique, après consultation effective des sachants locaux.

Les analyses en résultant doivent être réalisées sur la base des statuts effectifs de protection des espèces y compris au niveau régional et qualifier de manière indiscutable les impacts bruts puis les impacts résiduels pouvant résulter de mesures d'évitement ou de réduction correspondant à des engagements techniquement traçables et mesurables.

4° Les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ;

5° Les paysages ;

6° Les biens matériels, le patrimoine culturel incluant les sites et monuments classés ou inscrits mais aussi le respect des engagements internationaux (Unesco), ainsi que la protection ou conservation des éléments du patrimoine archéologique.

7° L'interaction ou la superposition des facteurs mentionnés aux 1° à 6°, auxquels il est généralement souhaitable d'ajouter un zonage tampon tenant compte de l'échelle des projets sur trois dimensions.

Les incidences sur les facteurs énoncés englobent les incidences susceptibles de résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et aux catastrophes pertinents pour le projet concerné.

Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, ou lorsqu'il vient s'adjoindre à des installations ou projets de même nature dans son environnement proche, il doit être appréhendé dans l'ensemble ainsi constitué, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité.

III bis – Afin de mettre l'auteur de l'étude d'impact en mesure d'exercer pleinement son devoir de conseil, tant envers son maître d'ouvrage, qui le rémunère, qu'envers l'autorité décisionnaire, il sera choisi par le Président du Tribunal Administratif du ressort de la commune d'implantation projetée en fonction de ses compétences et de sa connaissance du secteur géographique sur une liste de prestataires agréés.

La liste des prestataires agréés dans le ressort du Tribunal Administratif sera régulièrement mise à jour, sa première édition étant finalisée dans le délai d'une demi-année après la promulgation de la présente Ordonnance.

V.- Lorsqu'un projet est soumis à évaluation environnementale, le dossier présentant le projet comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation déposée est transmis pour avis à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés par le projet.

Les avis des collectivités territoriales et de leurs groupements, dès leur adoption, ou l'information relative à l'absence d'observations émises dans le délai fixé par décret en Conseil d'Etat sont mis à la disposition du public sur le site internet de l'autorité compétente lorsque cette dernière dispose d'un tel site ou, à défaut, sur le site de la préfecture du département.

L'avis de l'autorité environnementale fait l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage, à laquelle l'autorité environnementale peut répliquer.

V bis. - L'autorité en charge de l'examen au cas par cas et l'autorité environnementale ne doivent pas se trouver dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts. A cet effet, ne peut être désignée comme autorité en charge de l'examen au cas par cas ou comme autorité environnementale une autorité dont les services ou les établissements publics relevant de sa tutelle

sont chargés de l'élaboration du projet ou assurent sa maîtrise d'ouvrage. Les conditions de mise en œuvre de la présente disposition sont précisées par décret en Conseil d'Etat.

La présente disposition est applicable aux avis émis par l'Autorité environnementale sur les Plans et Programmes relevant du niveau de l'Etat ».

b) appliquer pleinement la séquence ERC (Eviter-Réduire-Compenser)

La séquence ERC est trop souvent comprise comme un menu dans lequel on pourrait piocher à son gré, compte tenu d'une rédaction qui en dépit d'un ordre de priorité logique semble donner aux trois sujets E, R et C un poids relatif identique, par conséquent sans émettre réellement une priorité, ce qui incite l'agent instructeur à penser que, après tout, si le E est impossible alors tant pis il reste les deux autres, qui semblent ainsi avoir une égale valeur. Et ainsi de suite.

Ce qui se résume pour trop d'agents des services de l'Etat à un processus administratif est par trop éloigné de la rigueur d'application requise par les textes supérieurs garantissant la protection de l'Environnement et de la Santé. Il apparaît ainsi que les pouvoirs publics ne se sont pas donnés un outil pour mettre en balance ces intérêts supérieurs avec les résultats attendus de politiques sectorielles cependant d'un rang inférieur.

Il importe donc de clarifier la règle sur la base de la Charte de l'Environnement. En d'autres termes, il y a lieu de toujours Eviter et, à défaut de Réduire. Compenser ne sera concevable que si le projet répond à un intérêt supérieur : supérieur à la protection de l'Environnement.

Dans le même sens, le Conseil d'Etat par son arrêt du 17 juin 2022 (IEL Exploitation 54 – Pressac environnement) confirme qu'il faut se placer après les mesures d'évitement.

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 110-1 du Code de l'environnement :

Les paragraphes II et III sont ainsi modifiés :

« II. - Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt public majeur et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit, et à défaut d'en réduire la portée en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ;

Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité.

C'est pourquoi ce n'est qu'en dernière limite et pour les seuls projets correspondant à un intérêt supérieur aux intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du présent code qu'il pourra être procédé à la compensation des incidences du projet qui n'auront pu être ni évitées ni réduites, si du moins elle est possible. Les engagements correspondants seront tracés avec rigueur.

(3° à 9° - texte inchangé)

III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II est recherché, de façon concomitante et cohérente, grâce aux cinq engagements suivants :

1° La préservation de la biodiversité, des milieux, des ressources ainsi que la sauvegarde des services qu'ils fournissent et des usages qui s'y rattachent ;

2° La lutte contre le changement climatique ;

3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;

4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;

5° La transition vers une économie circulaire. »

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 122-1-1 du Code de l'environnement :

« I.- L'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à évaluation environnementale prend en considération l'étude d'impact, l'avis des autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 ainsi que le résultat de la consultation du public et, le cas échéant, des consultations transfrontières.

La décision de l'autorité compétente est motivée au regard des incidences notables du projet sur l'environnement. Elle précise les prescriptions que devra respecter le maître d'ouvrage ainsi que les mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter les incidences négatives notables ou réduire celles qui ne peuvent être évitées. Elle précise également les modalités du suivi des incidences du projet sur l'environnement ou la santé humaine.

En dernière limite et pour les seuls projets correspondant à un intérêt supérieur aux intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du présent code, il pourra être procédé à la compensation des incidences du projet qui n'auront pu être ni évitées ni réduites, si du moins elle est possible. Les engagements correspondants seront tracés avec rigueur.

La décision éventuelle de refus d'autorisation expose les motifs du refus, tirés notamment des incidences notables potentielles du projet sur l'environnement.

II.- texte inchangé

III.- Les incidences sur l'environnement d'un projet dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations sont appréciées lors de la délivrance de la première autorisation.

Lorsque les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de cette autorisation, le maître d'ouvrage actualise l'étude d'impact en procédant à une évaluation de ces incidences, dans le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet. En cas de doute quant à l'appréciation du caractère notable de celles-ci et à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact, il peut consulter pour avis l'autorité environnementale. Sans préjudice des autres procédures applicables, les autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 donnent un nouvel avis sur l'étude d'impact ainsi actualisée, dans le cadre de l'autorisation sollicitée.

L'étude d'impact, accompagnée de ces avis, est soumise à la participation du public par voie électronique prévue à l'article L 123-19 lorsque le projet a déjà fait l'objet d'une enquête publique, sauf si des dispositions particulières en disposent autrement.

L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation sollicitée fixe s'il y a lieu, par une nouvelle décision, les mesures à la charge du ou des maîtres d'ouvrage de l'opération concernée par la demande, destinées à éviter les incidences négatives notables et réduire celles qui ne peuvent être évitées, ainsi que les mesures de suivi afférentes.

En dernière limite et pour les seuls projets correspondant à un intérêt supérieur aux intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du présent code, il pourra être procédé à la compensation des incidences du projet qui n'auront pu être ni évitées ni réduites, si du moins elle est possible. Les engagements correspondants seront tracés avec rigueur.

IV.- texte inchangé »

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 122-3 du Code de l'environnement :

« I. — Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application de la présente section.

II. — Il fixe notamment :

1° - texte inchangé

2° Le contenu de l'étude d'impact, qui comprend au minimum une description du projet, une analyse de l'état initial de la zone susceptible d'être affectée et de son environnement, l'étude des effets du projet sur l'environnement ou la santé humaine, y compris les effets cumulés avec d'autres projets connus, les mesures proportionnées envisagées pour éviter ou réduire les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi qu'une présentation des principales modalités de suivi de ces mesures et du suivi de leurs effets sur l'environnement ou la santé humaine.

En dernière limite et pour les seuls projets correspondant à un intérêt supérieur aux intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du présent code, il pourra être procédé à la compensation des incidences du projet qui n'auront pu être ni évitées ni réduites, si du moins elle est possible. Les engagements correspondants seront tracés avec rigueur.

L'étude d'impact expose également les principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons du choix auquel il s'est arrêté, eu égard aux effets sur l'environnement ou la santé humaine ; en outre, pour les infrastructures de transport, elle comprend une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter ; elle comprend un résumé non technique des informations prévues ci-dessus ;

3° - texte inchangé

Il bis.- texte inchangé

III. - texte inchangé

IV. - Si nécessaire, ce décret précise celle des décisions de l'autorité compétente pour autoriser ou approuver le projet qui fixe les mesures destinées à éviter ou réduire les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ».

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 122-5 du Code de l'environnement :

« I. – Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet pour autant qu'elle soit pleinement connue, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine.

Ce contenu tient compte, le cas échéant, de l'avis rendu en application de l'article R. 122-4 et inclut les informations qui peuvent raisonnablement être requises, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes.

II. – texte inchangé jusqu'au 7° inclus

8° Les mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ;

En dernière limite et pour les seuls projets correspondant à un intérêt supérieur aux intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du présent code, il pourra être procédé à la compensation des incidences du projet qui n'auront pu être ni évitées ni réduites, si du moins elle est possible. La description de ces mesures doit alors être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes, de l'exposé des effets attendus de ces mesures à l'égard des impacts du projet sur les éléments mentionnés au 5°, et les engagements correspondants doivent être tracés avec rigueur.

9° Le cas échéant, les modalités de suivi des mesures d'évitement et de réduction proposées ;

10° à 12° - texte inchangé

III. à VII - texte inchangé

VIII. - Afin de veiller à l'exhaustivité et à la qualité de l'étude d'impact :

- a) l'expert est choisi par le Président du Tribunal Administratif du ressort de la commune d'implantation projetée en fonction de ses compétences et de sa connaissance du secteur géographique sur une liste de prestataires agréés compétents ;
- b) Le maître d'ouvrage tient compte, le cas échéant, des résultats disponibles d'autres évaluations pertinentes des incidences sur l'environnement requises au titre d'autres législations applicables ;
- c) L'autorité compétente veille à disposer d'une expertise suffisante pour examiner l'étude d'impact ou recourt si besoin à une telle expertise ;
- d) Si nécessaire, l'autorité compétente demande au maître d'ouvrage des informations supplémentaires à celles fournies dans l'étude d'impact, mentionnées au II et directement utiles à l'élaboration et à la motivation de sa décision sur les incidences notables du projet sur l'environnement prévue au I de l'article L 122-1-1 »

Nouvelle rédaction proposée du 2^{ème} alinéa de l'article L 181-12 du Code de l'environnement :

« Ces prescriptions portent, sans préjudice des dispositions de l'article L. 122-1-1, sur les mesures et moyens à mettre en œuvre lors de la réalisation du projet, au cours de son exploitation, au moment de sa cessation et après celle-ci, notamment les mesures d'évitement et de réduction des effets négatifs notables sur l'environnement et la santé ».

- c) prendre en compte les effets cumulés

Les effets cumulés des installations éoliennes, à l'origine de désagréments pour les riverains et de risques pour les espèces protégées et la biodiversité présente ou de passage, et d'une manière générale les effets d'encercllement et de saturation, sont insuffisamment pris en compte par les études d'impact et dès lors, trop souvent par les services d'instruction.

Il convient de renforcer les obligations de l'autorité décisionnaire, par une rédaction à portée plus universelle, valant aussi bien pour une usine chimique que pour des éoliennes.

Ajout proposé d'un quatrième alinéa à l'article L 181-1 du Code de l'environnement :

« L'autorisation environnementale prend en compte les installations de même nature existantes ou projetées dont la proximité, mesurée à l'échelle des installations existantes et projetées, est de nature à accroître significativement les dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L 511-1 du code de l'environnement. »

De même, certains porteurs de projets éoliens découpent leurs projets en plusieurs tranches, afin de contourner la règle de l'Appel d'Offres et de continuer ainsi à pouvoir bénéficier d'un soutien financier relevant du régime du « complément de rémunération ». La Commission de Régulation de l'Energie (CRE) a maintes fois publiquement regretté cette situation sans que le ministère en tienne moindrement compte.

Nouvelle rédaction proposée du L 181-7 du Code de l'environnement :

« Lorsqu'un pétitionnaire envisage de réaliser son projet, au sens de l'article L 122-1, en plusieurs tranches, simultanées ou successives, il peut solliciter des autorisations environnementales distinctes pour celles des tranches qui les nécessitent. Cette possibilité est subordonnée à la triple condition que le découpage envisagé n'ait pas pour effet de soustraire le projet aux dispositions visant à généraliser la pratique des Appels d'Offres, ni à l'application de l'article L 181-1, et enfin qu'il présente une cohérence au regard des enjeux environnementaux.

Les autorisations environnementales délivrées dans ce cadre sont alors complétées afin de prendre en compte les incidences environnementales cumulées à l'échelle du projet. »

d) renforcer l'égalité des territoires

La rédaction actuelle de l'article L 181-2 du Code de l'environnement ne donne pas une chance égale d'être évaluées de manière professionnelle correspondant aux meilleures pratiques par une approche globale quant aux incidences des projets, d'une part aux zones relevant d'une protection publique officielle telle que les réserves naturelles (réserves naturelles nationales et régionales, réserves biologiques, réserves de chasse et de faune sauvage), sites classés ou en instance de classement, sites relevant des articles L 411-2 et L 411-4 du code de l'environnement,

d'autre part aux zones susceptibles d'en relever dans un avenir proche eu égard à leur qualité pour la protection de la biodiversité (espèces et habitats, zones humides etc.) ou pour une protection publique relevant du patrimoine ou de la culture.

Aussi convient-il d'élargir l'objet du « tient lieu de » figurant dans l'article L 181-2, en lien avec une nouvelle rédaction proposée de l'article L 181-3 :

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 181-2 du Code de l'environnement :

« I. - L'autorisation environnementale tient lieu des autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments suivants, existants ou à venir après application d'une évaluation des incidences d'un projet d'activités, installations, ouvrages et travaux relevant de l'article L 181-1 lorsque celui-ci y est soumis ou les nécessite :

1° à 6° - texte inchangé

7° (abrogé)

8° à 14 ° - texte inchangé

15° Dérogations motivées au respect des objectifs figurant aux 12° et 13° nouveaux de l'article L 181-3 du présent code. »

Ajouts proposés à l'article L 181-3 du Code de l'environnement :

Ajout de deux paragraphes au II. ainsi rédigés :

« 12° Le respect des objectifs de protection suivants :

- sites Natura 2000, ainsi que leurs éventuelles zones tampon
- territoires couverts par des PNA, ex-ZICO, couloirs de migration relevant notamment de la migration paléarctique, ZNIEFF type I, ZNIEFF type II, zones humides et périmètres de protection des captages, forêts de qualité, zones relevant de la Loi Montagne ou de la Loi Littoral, ainsi que leurs éventuelles zones tampon
- zones d'exclusion au plan paysager et du patrimoine classé officiel : Biens Unesco, Grands Sites de France (GSF), Sites patrimoniaux remarquables (SPR) et Monuments Historiques classés et inscrits non pris en compte par le 11°, Jardins remarquables, ainsi que leurs zones tampons et les aires d'influence paysagère (AIP) pouvant les accompagner.
- mentions de protection figurant dans les chartes des parcs naturels régionaux y compris les parcs marins en leurs dispositions d'exclusion ou de plafonnement envers les projets relevant du code de l'énergie.

13° Le respect des espèces protégées par refus des dérogations « destruction d'espèces protégées » figurant à l'article L 411-2 du présent code lorsqu'à l'évidence le projet met en danger l'état de conservation de ces espèces dans leur milieu naturel, et par l'exigence envers les porteurs de projets qu'ils formulent de telles demandes dès lors que l'évaluation des incidences met en lumière un tel risque. »

Ajout d'un III. ainsi rédigé :

« III. – Afin de garantir le respect des intérêts visés à l'article L 511-1 du présent code, l'autorisation environnementale ne peut être accordée si les mesures qu'elle comporte ne sont pas fondées sur un processus certifiant la qualité environnementale des études d'impact et leur complétude : aires

d'études, conformité des méthodes aux « bonnes pratiques » et profondeur des inventaires, détermination des enjeux, évaluation des risques et analyse des impacts bruts, prise en compte des effets cumulés, mesures proposées y compris les solutions alternatives.

Le processus certifiant mentionné à l'alinéa précédent sera précisé par un arrêté ministériel. »

1.3. renforcer la protection des espèces protégées

Les pouvoirs publics devraient avoir pour unique boussole le maintien, au minimum le maintien, d'un état favorable des espèces protégées dans leurs aires de répartition naturelle.

Dès lors, la combinaison des articles L 411-1, L 411-2 et L 411-3 du Code de l'environnement ne peut pas et ne doit pas mener à des autorisations de destruction, altération ou dégradation de ces espèces, du moins en-dehors d'un intérêt supérieur aux intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du code de l'environnement tel que la Défense nationale ou la Santé publique :

Nouvelle rédaction proposée de quatre interdictions de destruction mentionnées dans le I. du L 411-1 du Code de l'environnement :

« I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits :

1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, dès lors que ces opérations auraient pour effet de nuire au maintien dans un état de conservation favorable des espèces concernées dans leurs aires de répartition naturelle tel que mentionné à l'article L 411-2 du présent code ;

2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel dès lors que ces opérations auraient pour effet de nuire au maintien dans un état de conservation favorable de ces espèces dans leurs aires de répartition naturelle tel que mentionné à l'article L 411-2 du présent code ;

3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces dès lors que ces opérations auraient pour effet de nuire au maintien dans un état de conservation favorable de ces espèces dans leurs aires de répartition naturelle tel que mentionné à l'article L 411-2 du présent code ;

4° La destruction, l'altération ou la dégradation des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles dès lors que ces opérations auraient pour effet de nuire au maintien dans un état de conservation favorable des espèces, de chiroptères notamment, qui y habitent dans leur aire de répartition naturelle tel que mentionné à l'article L 411-2 du présent code, ainsi que le prélèvement, la destruction ou la dégradation de fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites ; »

Nouvelle rédaction proposée du 4° de l'article L 411-2 du Code de l'environnement :

« 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, pour les seuls projets correspondant à un intérêt public majeur supérieur aux intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du présent code et à la condition que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces protégées concernées dans leur aire de répartition naturelle :

- a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ;
- b) Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ;
- c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ;
- d) A des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes ;
- e) Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié de certains spécimens.

Il précise enfin les conditions et les modalités par lesquelles les opérateurs ayant contacté ces espèces protégées, à l'occasion des inventaires réalisés dans le cadre de l'étude d'impact, doivent alors formuler de telles demandes dérogatoires ».

Les aires vitales des Plans Nationaux d'Action (PNA) sont trop souvent limitées en espace compte tenu des caractéristiques de l'espèce, ce qui ne permet pas d'atteindre l'objectif recherché de conservation ou de rétablissement de l'espèce.

Nouvelle rédaction proposée du 2^{ème} alinéa de l'article L 411-3 du Code de l'environnement :

« Tout plan national d'action est conçu largement de telle sorte qu'il prévoit une aire compatible avec les comportements de l'espèce concernée et permette d'atteindre l'objectif de conservation ou de rétablissement de l'espèce recherché ; il tient compte en outre des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des impératifs de la défense nationale ».

Le Conseil National de Protection de la Nature (CNPN) est une boîte noire à la disposition d'une Direction du ministère de la transition écologique (DGALN), dépourvue d'autonomie et inaccessible au point de ne disposer d'aucun numéro de téléphone propre. Compte tenu de son haut niveau d'expertise, il convient de lui conférer le pouvoir d'émettre des avis conformes.

Nouvelle rédaction proposée de l'alinéa 2 de l'article L 134-2 du Code de l'environnement :

« Il doit être consulté sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret concernant ses domaines de compétence et les travaux scientifiques et techniques y afférents, ainsi que sur tout projet relevant de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) avant enquête publique lorsqu'il résulte de l'instruction que ce projet comporte des risques significatifs pour la conservation des espèces protégées ou de leurs habitats. Il peut également se saisir d'office ».

Ajout d'un alinéa 5 à l'article L 134-2 du Code de l'environnement :

« Un décret en Conseil d'Etat à prendre sous un délai de 6 mois actualisera les modalités de fonctionnement du Conseil national de la protection de la nature, de telle sorte que ses avis portés sur des projets relevant de la réglementation des ICPE concernant la protection des espèces ou de leurs habitats soient des avis conformes. »

1.4. moderniser les procédures et sécuriser les décisions

- a) moderniser la procédure de l'autorisation environnementale

La procédure de l'Autorisation environnementale comporte à l'usage différentes insuffisances dans les interactions entre les parties prenantes. Ainsi en va-t-il lorsque la phase d'examen fait apparaître que l'autorisation ne peut manifestement pas être accordée en l'état du dossier ou du projet.

Il convient de sécuriser les décisions pouvant en découler.

Nouvelle rédaction proposée de l'article L 181-9 du Code de l'environnement :

« En suite des phases préalables et phase amont décrite aux articles L 181-5 et L 181-6 et 181-6-1 du présent code, l'instruction de la demande d'autorisation environnementale se déroule en trois phases :

1° Une phase d'examen, d'une durée maximale de 6 mois, à laquelle peut s'ajouter une période de 2 mois si un avis complémentaire doit être demandé à une autorité ou une instance nationale, que l'avis soit conforme ou non.

Cette durée est susceptible d'être prolongée ou suspendue dans l'attente des compléments demandés au porteur de projet pour éclairer le service instructeur selon les dispositions mentionnées par l'article L 181-16 du présent code.

Le public, en ce compris les associations représentant les intérêts mentionnés par l'article L 511-1 du présent code, peut librement éclairer les services assurant l'instruction du dossier, qui lui en accusent réception.

2° Une phase de consultation du public, d'une durée généralement comprise entre 3 et 4 mois.

Cette phase intègre le recueil préalable des avis des collectivités locales (commune d'implantation et, en matière éolienne spécifiquement autres communes dans un rayon de 6 km) ainsi que de leurs groupements concernés, selon les modalités fixées par l'article R 181-38 du présent code, en ce comprise la disposition particulière mentionnée à l'article R 181-54-4 dudit code.

3° Une phase de décision ;

Cette phase doit pour des projets relevant du domaine de l'énergie être précédée par la consultation de la CDNPS (Commission départementale de la nature, des paysages et des sites).

Pour les projets relevant de la gestion de l'eau ou des déchets, la consultation de la CDNPS doit être remplacée par la consultation du CODERST (Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques)

Pour d'autres projets, cette consultation est à la diligence de l'autorité décisionnaire.

L'autorité décisionnaire communique au porteur de projet son projet d'arrêté pour avis contradictoire éventuel, y compris au cas de rejet évoqué à l'alinéa suivant. Le porteur de projet dispose à cette fin d'un délai de deux mois.

L'autorité administrative compétente peut procéder à un rejet motivé de la demande à l'issue de la phase d'examen lorsque celle-ci fait apparaître que l'autorisation ne peut manifestement pas être accordée en l'état du dossier ou du projet.

Il en va notamment ainsi lorsque le dossier est incomplet et demeure sans évolution notable en réponse à deux avertissements successifs du service instructeur, lorsque le projet a des impacts tels sur les intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du présent code qu'aucune alternative recevable n'apparaît raisonnablement possible ou lorsque l'autorisation environnementale ou, le cas échéant, l'autorisation d'urbanisme nécessaire à la réalisation du projet, apparaît manifestement insusceptible d'être délivrée eu égard à l'affectation des sols définie par le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu ou la carte communale en vigueur au moment de l'instruction, à moins qu'une procédure de révision, de modification ou de mise en compatibilité du document d'urbanisme ayant pour effet de permettre cette délivrance soit engagée. »

L'article L 181-18 du Code de l'Environnement invite le juge administratif à se substituer en tout ou partie à l'autorité compétente, voire à jouer les Salomon dans un domaine technique complexe où cependant lui-même n'a pas de compétence réelle, quand bien même il a recours à des expertises. Il en résulte des décisions de justice complexes, parfois assorties d'injonctions contradictoires qui mènent à la multiplication de recours intriqués et inutilement coûteux.

Le moment est venu de sortir de cette complexité et de clarifier les rôles en abrogeant cet article d'exception que rien ne peut justifier dans l'intérêt du public.

Mesure proposée : abrogation de l'Article L 181-18 du Code de l'environnement

b) renforcer et sécuriser le pouvoir de contrôle et d'injonction de l'autorité

En cas d'urgence manifeste pour renforcer la protection des intérêts visés à l'article L 511-1 précité, l'autorité est amenée à prendre des décisions d'urgence qu'aussitôt les opérateurs au mieux négocient, au pire contestent. Il convient de sécuriser ce type de décisions.

Nouvelle rédaction proposée du 3^{ème} alinéa de l'art. L 181-14 du Code de l'environnement :

« L'autorité administrative compétente peut imposer toute prescription complémentaire nécessaire au respect des dispositions des articles L 181-3 et L 181-4 à l'occasion de ces modifications, mais aussi à tout moment s'il apparaît que le respect de ces dispositions n'est pas assuré dans le délai prescrit par l'exécution des prescriptions préalablement édictées. En dernière limite, au vu de l'urgence manifeste pour la protection des intérêts visés à l'article L 511-1 du présent code, l'autorité est fondée à arrêter la suspension de l'exploitation dans les conditions précisées par l'article 514-7 du présent code ».

c) accompagner l'évolution des projets, dans l'intérêt de l'environnement

L'empilement successif des textes et, parfois, le manque de diligences du porteur de projet à donner suite à leur projet, ont généré des situations où le projet est prorogé à la demande de ce dernier alors même que les circonstances de fait ou de droit ont fortement évolué :

- + circonstances de fait : de nouvelles espèces se sont installées sur le site projeté, ou ont été découvertes (ex. la Grande Noctule). Des espèces contactées sur le site sont en danger critique ou vulnérables qui ne l'étaient pas lors de l'étude d'impact initiale. De nouveaux projets de même nature se sont faits jours voire sont en exploitation, dont il résulte des effets cumulés que l'arrêté de prorogation n'a pas intégré.
- + circonstances de droit : de nouvelles dispositions ont été édictées, imposant des obligations nouvelles au regard notamment de la protection des espèces.

Le texte existant est satisfaisant, sous la réserve essentielle de mieux qualifier la notion de « modification substantielle », et de traiter le cas particulier du changement d'exploitant, qui devrait être porté à la connaissance du public, objets des modifications proposées ci-dessous :

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 181-15 du Code de l'environnement :

« Le changement de bénéficiaire de l'autorisation environnementale est subordonné à une déclaration auprès de l'autorité administrative compétente ou à une autorisation de celle-ci, dans les cas et les conditions fixés par le décret prévu à l'article L 181-32. Le changement d'exploitant doit être porté à la connaissance du public, tout en respectant le secret des affaires et donc sans obligation de publier le montant de la transaction.

La prolongation et le renouvellement d'une autorisation environnementale sont soumis à la délivrance d'une nouvelle autorisation s'ils comportent une modification substantielle du projet autorisé. Au cas contraire, les dispositions du dernier alinéa de l'article L 181-14 sont applicables.

Il en va de même en cas de changement substantiel dans les circonstances de fait et de droit ayant présidé à la délivrance de l'autorisation initiale, étant précisé que :

1° Toute extension, définie comme augmentation du nombre de mâts, relève de la modification substantielle, et dès lors requiert une nouvelle autorisation environnementale, assortie d'une nouvelle évaluation environnementale en application du II de l'article R 122-2 du présent code

2° Un repowering, défini comme augmentation de la puissance de tout ou partie des machines constituant le parc existant, peut être autorisé à iso-hauteur, plus ou moins 5%, moyennant une étude d'incidence des impacts, portant en particulier sur les impacts sonores et sur les risques d'une mortalité accrue des espèces volantes ;

3° Toute autre situation doit être regardée comme relevant d'une modification substantielle au sens du présent article, requérant une nouvelle autorisation environnementale et par là soumise aux mêmes formalités que l'autorisation initiale. »

Nouvelle rédaction proposée du 2^{ème} alinéa de l'art. L 181-15-1 du Code de l'environnement :

« Lorsque celle-ci estime que la modification n'est pas substantielle, que le transfert partiel peut s'effectuer sans porter atteinte aux intérêts mentionnés aux articles L. 181-3 et L. 181-4, que les conditions prévues aux articles L. 181-26 et L. 181-27 sont, le cas échéant, réunies et qu'il est possible d'identifier les mesures relevant de chacun, notamment pour assurer l'application de l'article L. 181-12, elle délivre à chaque demandeur et au titulaire initial une autorisation environnementale distincte. Cette décision est portée à la connaissance du public. »

d) unifier les règles applicables aux installations éoliennes

En matière éolienne Il n'y a pas lieu de maintenir le principe de proportionnalité des ICPE, souvent invoqué par le ministère, en raison de la réalité invasive de ces machines quelle que soit leur taille, y compris lorsque leur mât est inférieur à 50 m et la puissance installée totale inférieure à 20 MW et qui sur la base de ces critères techniques relèvent aujourd'hui, dans la nomenclature des ICPE, du régime de la simple déclaration (rubrique 2980, 2. - b) https://aida.ineris.fr/sites/default/files/gesdoc/30296/BrochureNom_v52public.pdf.

En effet :

- + une machine tournante de 70 m de haut pale comprise a la hauteur d'un immeuble de 22 étages,
- + elle nuit au voisinage sur le plan visuel ou sonore et à son cadre de vie autant qu'une machine de 85 mètres de haut relevant de l'autorisation environnementale,
- + sa garde au sol est inférieure à la barre des 30 mètres invoquée par l'expert reconnu en chiroptères qu'est la SFPEM². Il en résulte des impacts particulièrement élevés pour les chauves-souris ainsi que pour certains oiseaux compte tenu de leur comportement de chasse.
- + pourquoi 20 MW et non pas 15 ou 18 ? Ce critère est dépourvu de sens.

Les articles L 512-8 à L 512-13 du code de l'environnement évoquant des installations ne présentant pas de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L 511-1 et instituant un régime simplifié (pas d'étude d'impact ni d'enquête publique, d'une manière générale pas d'accès du public au dossier, consultation du maire seul sans délibération du conseil municipal, aucune obligation de demander son avis à l'autorité environnementale) sont inadapés à l'éolien.

² https://www.sfepm.org/sites/default/files/inline-files/Manifeste_Eolien-25mai2021-SFPEM.pdf

Texte proposé :

Article L 512-14 du Code de l'environnement nouveau :

« Un décret portant révision de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement soumettra au régime de l'autorisation les installations comprenant uniquement des aérogénérateurs dont la hauteur du mât et de la nacelle au-dessus du sol est inférieure à 50 m et au moins un aérogénérateur dont la hauteur du mât et de la nacelle au-dessus du sol est supérieure ou égale à 12 m, lorsque la puissance totale installée du parc est inférieure à 20 MW.

Dans l'attente et par dérogation aux dispositions figurant dans la présente Section, les dispositions des articles L 512-8 à L 512-12 du code de l'environnement ne s'appliquent pas aux installations de cette nature, qu'elles soient en exploitation, ou à l'état de projet à l'instruction ou accepté.

Le quatrième alinéa de l'article L 181-28-2 du code de l'environnement est abrogé ».

- e) sécuriser les décisions prises par les pouvoirs publics en cas de menace majeure pour la protection de l'environnement

L'article L 181-22 du Code de l'environnement permet à l'Etat en vertu de ses pouvoirs de police d'abroger ou de modifier sans indemnité une autorisation environnementale en cas de menace majeure pour la protection de l'environnement.

Cependant, la rédaction de cet article souffre d'un manque d'exhaustivité au regard des situations pouvant la justifier. En particulier elle ne prend pas en compte les engagements internationaux de la France (biens Unesco), ni la protection des paysages au sens de la Convention de Florence, ni la protection des riverains au plan acoustique pour les installations classées émettant des bruits et des basses fréquences au-delà des limites fixées par le code de la santé publique.

Nouvelle rédaction proposée du L 181-22 du Code de l'environnement :

« Sans préjudice des dispositions du II et du II bis de l'article L 214-4 et de l'article L 215-10, l'autorisation environnementale peut être abrogée ou modifiée, sans indemnité de la part de l'Etat exerçant ses pouvoirs de police, en cas de menace majeure :

1° Pour la préservation de l'état ou de l'aspect d'une réserve naturelle créée par l'Etat ;

2° Pour la conservation des caractéristiques d'intérêt général ayant motivé le classement ou l'instance de classement d'un site ;

3° Pour le respect des engagements internationaux de la France en application du plan de gestion en vigueur d'un Bien Unesco ;

4° Pour la protection des paysages au sens de la Convention européenne des paysages ;

5° Pour l'état de conservation des sites, habitats et espèces mentionnées à l'article L 411-1 ;

6° Pour les objectifs de conservation d'un site Natura 2000 ;

7° Pour la conservation d'un boisement reconnue nécessaire à l'une ou plusieurs des fonctions énumérées par l'article L 341-5 du code forestier.

8° Pour la protection de la santé de riverains d'installations classées au regard des limites fixées par le code de la Santé publique. »

2. Protéger la Santé (spécifique éolien)

2.1. distance aux habitations

Le VI de l'article 90 de la loi du 12 juillet 2010 a fixé à 500 mètres la distance minimale entre les éoliennes et les habitations. Mais depuis, la puissance et taille des éoliennes ont plus que doublé, et l'aire balayée par une pale a quasiment quadruplé. Dès lors, les nuisances potentielles pour la santé des riverains, hommes et animaux (l'Académie de Médecine dans son avis du 9 mai 2017 reconnaît l'existence d'un syndrome éolien, veillant à le

rapporter à des « susceptibilités individuelles ») s'accroissent, au minimum en proportion de cette évolution, aggravées par un sentiment d'écrasement et de domination.

Aussi convient-il d'assurer aux habitants une protection suffisante contre des nuisances fortement accrues, et de se référer à la taille effective des engins. En Bavière depuis 2014, et en Pologne depuis 2016, la distance minimale est égale à dix fois la hauteur de l'engin, pale comprise. Il est donc proposé de retenir cette solution, sans distinguer les éoliennes soumises à autorisation de celles qui sont soumises à simple déclaration.

Enfin, la dernière phrase de l'article L.515-44 du Code de l'environnement, relative aux schémas régionaux éoliens, n'a plus de raison d'être, faute de cartographies opposables au plan régional.

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 515-44 du Code de l'environnement :

Remplacer et compléter les dispositions en vigueur de l'article L 515-44 du code de l'environnement par les dispositions suivantes :

« Les installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent dont la hauteur des mâts dépasse 12 mètres sont soumises à autorisation au titre de l'article L. 511-2 du présent code. La délivrance de l'autorisation d'exploiter est subordonnée au respect d'une distance d'éloignement entre d'une part les installations et d'autre part les constructions à usage d'habitation, les immeubles habités, les élevages et les zones destinées à l'habitation définies dans les documents d'urbanisme en vigueur, cette distance étant appréciée au cas par cas au regard de l'étude d'impact prévue à l'article L 122-1, notamment de l'étude acoustique qui en fait partie. Elle est au minimum fixée à dix fois la hauteur des engins, pale comprise. Cette distance est mesurée depuis l'extrémité de la pale.

Le minimum ainsi défini s'applique aux autorisations délivrées à compter de la date du dépôt du présent projet de Loi. »

2.2. bruit : revenir au Code général de la santé publique (cadre général)

L'article 26 de l'arrêté du 26.08.2011 (modifié 22.06.2020) en sa section 6 a subrepticement intégré l'éolien dans le champ des ICPE au plan acoustique, excluant ainsi les éoliennes du bénéfice des dispositions du code de la santé publique (actualisées par le décret du 31.08.2006 aujourd'hui recodifié par le décret n°2017-1244) alors qu'elles bénéficiaient de celles-ci explicitement et par dérogation, au titre de l'arrêté ministériel du 23.01.1997.

Il apparaît au reste qu'il n'existe pas de raison pour que les ICPE dans leur ensemble soient exclues du bénéfice des dispositions de protection figurant dans le code de la santé publique à l'article R 1336-4.

Quant à l'article 28 de l'arrêté, sa rédaction fait abusivement référence à une norme qui n'existe pas. Il a existé un projet de norme, avec deux versions et par conséquent aucun projet de norme n'a été soumis à enquête publique ni donc homologué ni publié. Enfin, l'abandon au printemps 2021, sous la pression de la filière, du projet de protocole B' élaboré pour faire face à l'absence d'une méthodologie robuste de mesure du bruit éolien est de nature à favoriser l'augmentation du nombre de recours contentieux des riverains exposés aux nuisances sonores émis par les parcs éoliens.

Face à cette exclusion abusive du code de la santé publique qui constitue un objet de dissensus social, compte tenu de la primauté de la protection de la santé confirmée par le conseil constitutionnel le 31.01.2020, il convient d'en revenir aux dispositions générales du code de la santé publique, par abrogation de l'article 26 des arrêtés du 26.08.2011 (modifiés 22.06.2020) en sa section 6, modification de l'article 28 dudit arrêté, et adaptation de l'article R 1336-4 du code de la santé publique.

Projets d'arrêté et de décret :

Arrêté du / Décret du

I / Abroger l'article 26 des arrêtés du 26 août 2021 modifiés 22 juin 2020, par application de l'article R1336-4 du code de la santé publique en son alinéa 1

II / Remplacer les dispositions figurant à l'article 28 des arrêtés du 28 août 2011 modifiés 22 juin 2020 par les dispositions suivantes :

Lorsque des mesures sont effectuées pour vérifier le respect des présentes dispositions, elles sont effectuées selon les dispositions de la norme homologuée et obligatoire NF S 31-010 en matière de bruit de l'environnement. Cette norme est référencée dans les textes règlementaires en vigueur en matière de bruit de voisinage et pour les ICPE, en cohérence avec le constat que les définitions des bruits mesurés pour le calcul d'émergences de bruit émis par un parc éolien ne peuvent-êtré différenciées des mêmes natures de bruit appliquées aux études d'impacts des ICPE en général.

En tout état de cause, les informations portées à la connaissance de l'autorité compétente et du public doivent correspondre à l'ensemble des valeurs d'émergence d'un parc éolien, complétées des informations appropriées sur leurs durées d'apparitions et leurs répétitivités.

De même, s'agissant de l'extension d'un parc éolien ou de l'addition d'éoliennes dans le périmètre d'un parc éolien existant, il convient de prendre en compte le bruit résiduel initial du parc existant, parfaitement connu puisqu'il figure dans les rapports d'études d'impacts du bruit de l'environnement remis aux inspecteurs des ICPE et pour avis avant autorisation préfectorale d'exploitation du parc existant. »

III / Par voie de décret, retirer du premier alinéa de l'article R 1336-4 du code de la santé publique, après « de base, » la mention « des installations classées pour la protection de l'environnement »

2.3. prévention des risques pour la santé (spécifique éolien)

- a) Réaliser une étude épidémiologique en toute transparence

L'Académie de Médecine a par son avis du 09.05.2017 demandé le lancement d'une étude épidémiologique selon les meilleures pratiques concernant les effets de l'éolien sur la santé humaine.

Une étude a été discrètement lancée en mars 2020, confiée à l'agence nationale de la recherche (ANR). Le cahier des charges accessible ne donne cependant pas une confirmation absolue de ce qu'il corresponde aux meilleures pratiques.

Action:

Rendre publique la démarche : objectifs, méthodes, comité scientifique, agenda ...

- b) Généraliser les tierces expertises

La tierce expertise est une possibilité que les autorités utilisent peu, bien qu'il existe selon la DGPR une ligne budgétaire pour la renforcer. Récemment mise en œuvre à l'occasion des événements d'Echauffour (63) dans le domaine acoustique, elle a montré ses limites, qui toutes tiennent au fait que l'autorité n'a pas la maîtrise du choix de l'expert ni de la méthodologie ou des protocoles d'expertise.

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 181-13 du Code de l'Environnement :

« Lorsque le projet présente des dangers ou inconvénients d'une importance particulière au regard des intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du présent code, l'autorité administrative compétente peut, tant lors de l'instruction d'une demande d'autorisation environnementale que postérieurement

à sa délivrance, demander une tierce expertise afin de procéder à l'analyse d'éléments du dossier nécessitant des vérifications particulières.

Cette tierce expertise est effectuée par un organisme extérieur choisi par l'autorité préfectorale sur une liste d'experts agréés, sur un cahier des charges défini par cette dernière et aux frais du porteur de projet ou de l'exploitant ».

Nouvelle rédaction proposée de l'article R. 611-7-2 du code de justice administrative :

« Par dérogation à l'article R. 611-7-1, et sans préjudice de l'application de l'article R. 613-1, lorsque la juridiction est saisie d'une décision mentionnée à l'article R. 311-5, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de quatre mois à compter de la communication aux parties de l'ensemble des premiers mémoires en défense. Cette communication s'effectue dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article R. 611-3 du code de justice administrative.

Le président de la formation de jugement, ou le magistrat qu'il désigne à cet effet, peut, à tout moment, fixer une nouvelle date de cristallisation des moyens lorsque le jugement de l'affaire le justifie. »

Nouvelle rédaction proposée de l'article R. 311-5 du code de justice administrative :

« Les tribunaux administratifs sont compétents pour connaître, en premier ressort, des litiges portant sur les décisions relatives aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent classées au titre de l'article L. 511-2 du code de l'environnement, à leurs ouvrages connexes, ainsi qu'aux ouvrages de raccordement propres au producteur et aux premiers postes du réseau public auxquels ils sont directement raccordés. »

c) Traiter les plaintes pour bruit de voisinage

Les plaintes pour bruit de voisinage sont rarement traitées par les autorités dès lors qu'il s'agit de bruit éolien. Le sujet fait peur, c'est pourquoi il convient de l'encadrer précisément, tout en demeurant dans une configuration universelle au-delà du seul éolien.

Nouvelle rédaction proposée du R 1336-71 du code de la santé publique :

« Nonobstant les dispositions de l'article R 181-52 du code de l'environnement par application de l'article L 181-3 dudit code, toute personne ayant un intérêt à prévenir un risque lié au bruit de voisinage au sens des articles R 1336-4 à R 1336-13 du présent code, quelle qu'en soit l'origine, est en droit d'en alerter l'autorité administrative par un formulaire clairement identifié et accessible sur le site internet de la préfecture. L'autorité doit répondre, dans le délai maximal de deux mois, en précisant les mesures éventuellement prises ou, à défaut, qu'elle envisage de prendre y compris par voie d'expertise sous un délai complémentaire de deux mois.

Passés les délais précités, ou en cas de désaccord sur les mesures prises ou à prendre, la personne ayant donné l'alerte peut saisir le Défenseur de l'Environnement sous un délai de 2 mois, aux fins de médiation.

Lorsqu'elle a constaté l'inobservation des dispositions prévues aux articles R. 1336-6 à R. 1336-10 du présent code, l'autorité administrative compétente est fondée à prendre une ou plusieurs des mesures prévues à l'article L 171-8 du code de l'environnement. »

- d) Inclure le bruit éolien dans les cartes de bruit dans l'environnement

Inclure le bruit éolien avec toutes ses manifestations originales dans les cartes de bruit dans l'environnement.

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 572-3 du Code de l'environnement :

« Les cartes de bruit sont destinées à permettre l'évaluation globale de l'exposition au bruit dans l'environnement et à établir des prévisions générales de son évolution.

Elles comportent un ensemble de représentations graphiques et de données numériques. Elles sont établies en fonction d'indicateurs évaluant le niveau sonore pouvant inclure les basses fréquences, fixés dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Les cartes relatives aux agglomérations prennent en compte le bruit émis par le trafic routier, ferroviaire et aérien ainsi que par les activités industrielles incluant le bruit émis par les aérogénérateurs et, le cas échéant, d'autres sources de bruit. »

- e) élargir les analyses de risques aux pathologies pouvant résulter d'un voisinage permanent avec les installations

Renforcer la protection des intérêts visés à l'article L 511-1 du code de l'environnement, en rendant obligatoire la présentation d'une analyse de risques selon les meilleures pratiques.

Prendre en compte le fait que les risques résultant des installations classées sont autant les accidents que les pathologies pouvant résulter d'un voisinage permanent avec ces installations.

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 181-25 du Code de l'environnement :

« Le demandeur fournit une étude de dangers qui précise les risques auxquels l'installation peut exposer, directement ou indirectement, les intérêts mentionnés à l'article L 511-1 en cas d'accident, que la cause soit interne ou externe à l'installation.

Le contenu de l'étude de dangers doit être en relation avec l'importance des risques engendrés par l'installation.

Cette étude donne lieu à une analyse de risques qui prend en compte la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels selon une méthodologie qu'elle explicite.

Elle définit et justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents ainsi que des pathologies pouvant résulter d'un voisinage permanent avec ces installations. »

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 515-38 du Code de l'environnement :

« Les personnes susceptibles d'être touchées par un accident majeur ou par une pathologie pouvant résulter d'un voisinage permanent avec les installations, identifiés dans l'étude de dangers mentionnée à l'article L 181-25, reçoivent régulièrement, sans qu'elles aient à le demander, des informations sur les mesures de sécurité et la conduite à tenir en cas d'accident majeur ou en cas de manifestation prolongée des pathologies précitées. Ces actions d'information sont menées aux frais des exploitants. »

- f) Publier les suivis officiels de santé publique

Pour une société de confiance, améliorer la transparence des contrôles et suivis relevant de la santé publique (acoustique, odeurs ...).

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 514-5 du Code de l'environnement :

« L'exploitant est informé par l'inspecteur des installations classées des suites du contrôle. L'inspecteur des installations classées transmet son rapport de contrôle au préfet et en fait copie simultanément à l'exploitant. Celui-ci peut faire part au préfet de ses observations.

Le public a accès aux informations contenues dans le rapport de contrôle précité, sur sa demande ».

g) Renforcer la protection des riverains

Renforcer la protection des riverains permanents ou occasionnels envers les désagréments de toutes natures créés par les installations.

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 181-26 du Code de l'environnement :

« La délivrance de l'autorisation peut être subordonnée notamment à l'éloignement des installations vis-à-vis des habitations, immeubles habituellement occupés par des tiers, établissements recevant du public, cours d'eau, voies de communication, captages d'eau, zones fréquentées par le public, zones de loisir, zones présentant un intérêt naturel particulier ou ayant un caractère particulièrement sensible, et zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers.

Les conditions applicables aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent sont précisées par l'article L 515-44 du présent code ».

3. Respecter les territoires et les élus locaux

3.1. créer une phase préalable

L'expérience démontre la nécessité de renforcer la transparence des projets en amont du processus de l'autorisation environnementale, l'obligation de mener une concertation publique ne devant pas se cantonner aux propriétaires de terrains et exploitants intéressés.

Les défauts de transparence liés aux pratiques existantes renforcent l'inacceptabilité constatée des projets relevant de l'énergie industrielle. Il convient donc de créer une phase préalable officielle visant à éviter que les projets soient dévoilés alors qu'il est déjà trop tard.

En particulier la rédaction actuelle des textes ne prend pas pleinement en compte l'obligation pour le porteur de projet, en phase amont du processus de l'autorisation environnementale, de mener une concertation publique ne se cantonnant pas aux propriétaires et exploitants intéressés. Il faut ici passer d'une simple recommandation à une obligation.

Elle ignore également la nécessité de clarifier en amont la position initiale des élus locaux sur ce projet, dans le cadre de l'acceptation des projets industriels quelle qu'en soit la nature.

Nouvelle rédaction proposée des articles L 181-5 et L 181-6 du Code de l'environnement :

Article L 181-5 :

« En préalable à toute prospection de terrains susceptibles de faire l'objet d'un achat ou d'un bail quelle qu'en soit la forme, le porteur d'un projet soumis à une telle autorisation doit :

1° informer la population par des voies appropriées ;

2° informer le maire de la commune sur le territoire de laquelle il envisage d'implanter son projet, ainsi que les maires des communes avoisinantes dans un rayon de 6 km autour de la zone d'implantation projetée.

Lors de sa prospection commerciale, il est tenu de respecter :

1° les dispositions de l'article 1719 modifié du Code Civil envers les propriétaires et les exploitants auxquels il propose de signer une promesse de bail.

2° les dispositions de l'article L 2121-10 du Code Général des collectivités territoriales modifié relatif à l'information des conseils municipaux lors d'un projet de bail emphytéotique concernant des maisons et des biens ruraux. »

Article L 181-6 :

« En phase amont suivant la phase préalable et donc avant tout dépôt de la demande d'autorisation environnementale, le porteur d'un projet soumis à une telle autorisation doit :

1° Solliciter auprès de l'autorité administrative compétente les informations lui permettant de préparer son projet et le dossier de sa demande d'autorisation. Les réponses apportées par l'autorité compétente à ce stade sont fonction de l'état du projet et ne préjugent ni du contenu du dossier qui sera finalement nécessaire à l'instruction de la demande d'autorisation ni de la décision qui sera prise à l'issue de celle-ci ;

2° faire établir par l'autorité administrative compétente un certificat de projet ;

Le certificat de projet, en fonction de la demande présentée et au vu des informations fournies, indiquera les régimes, décisions et procédures qui relèvent de l'autorité administrative compétente pour l'autorisation environnementale et qui sont applicables au projet à la date de cette demande, ainsi que la situation du projet au regard des dispositions relatives à l'archéologie préventive.

Ce certificat comportera également :

- soit le rappel des délais réglementairement prévus pour l'intervention de ces décisions ;
- soit un calendrier d'instruction de ces décisions, qui se substitue aux délais réglementairement prévus s'il recueille, dans les conditions fixées par le décret prévu par l'article L. 181-32, l'accord du demandeur et qui engage ainsi celui-ci et l'administration.

Les indications figurant dans le certificat de projet ne peuvent être invoquées à l'appui d'un recours contre l'autorisation environnementale ultérieurement délivrée mais engagent la responsabilité de l'administration lorsque leur inexactitude ou la méconnaissance des engagements du calendrier a porté préjudice au bénéficiaire du certificat.

Le porteur du projet peut présenter conjointement à sa demande de certificat de projet une demande d'avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact prévu par l'article L 122-1-2 et une demande de certificat d'urbanisme prévu par l'article L 410-1 du code de l'urbanisme. Elles sont, s'il y a lieu, transmises à l'autorité administrative compétente pour y statuer et les décisions prises avant l'intervention du certificat de projet sont annexées à celui-ci.

3° : texte inchangé

4° Si le projet est soumis à évaluation environnementale, demander à l'autorité compétente l'avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact prévu à l'article L 122-1-2.

Tout projet industriel relevant du domaine de l'énergie doit être soumis à évaluation environnementale ».

3.2. reconnaître aux collectivités affectées le droit de refuser un projet

Les dispositions en vigueur ne permettent pas de clarifier convenablement dès cette phase amont la position des élus locaux sur ce projet, dans le cadre de l'acceptation des projets industriels quelle qu'en soit la nature.

En outre, les avis des communes sur les projets qui les affectent, particulièrement les projets éoliens, n'ont qu'un caractère consultatif, les préfets pouvant passer outre et imposer des projets à des communes qui n'en veulent pas, une situation d'autant plus contraire aux objectifs de cohésion sociale dans les territoires, compte-tenu de la hauteur croissante des éoliennes, que le droit de refus qu'il convient d'accorder aux collectivités affectées ne saurait être réservé à la commune d'implantation.

Ainsi en matière d'éolien terrestre, compte tenu de la hauteur croissante des engins, un projet éolien concerne généralement plusieurs communes, et la commune d'implantation n'est pas nécessairement la plus affectée. Par analogie avec les dispositions en vigueur pour la phase d'enquête publique, il est donc proposé de retenir les communes situées à moins de 6 kilomètres du site éolien, et de permettre à leur majorité, le cas échéant, de rejeter le projet.

En outre, la rédaction actuelle des textes induit, spécifiquement en matière éolienne pour les porteurs de projet qui investiraient dans des études ou dans des supports matériels tels qu'un mât de mesure en dépit d'un avis défavorable émis par le pôle éolien, un risque. De sorte que, compte tenu de l'objectif officiel dit Belfort pouvant prendre place dans la SFEC et la PPE 2023-2033, il convient d'introduire en cette phase préalable la possibilité de rendre opposable et définitif l'avis du pôle éolien.

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 181-28-2 du Code de l'environnement :

« Avant tout dépôt de la demande d'autorisation environnementale, le porteur d'un projet soumis à une telle autorisation doit :

1° Procéder, au cours de la phase amont citée à l'article L 186 du présent code, à une consultation du public exhaustive sur la base de ses études amont, sous une forme appropriée.

2° Procéder, trois mois avant ledit dépôt, à la remise d'un résumé non technique de l'étude d'impact prévu au e du 2° du II de l'article L 122-3 du présent code au maire de la commune d'implantation projetée ainsi qu'aux maires des communes limitrophes dans un rayon de 6 km.

Dans un délai d'un mois à compter de l'envoi de ce résumé et après délibération des conseils municipaux, les maires adressent leurs observations au porteur de projet. En l'absence de réaction passé ce délai, le maire est réputé avoir renoncé à adresser ses observations. Le porteur de projet adresse sous un mois ses réponses aux maires, après avoir apporté le cas échéant des modifications au projet.

A l'issue de ce mois, l'autorité décisionnaire recueille l'avis des conseils municipaux consultés sur le projet éventuellement modifié. Le vote des conseils municipaux peut s'appuyer sur une consultation préalable du public sous une forme appropriée. Si la commune d'implantation projetée ou si une majorité de ces conseils municipaux exprime un avis défavorable, le projet est rejeté. Il n'est alors pas porté en phase d'examen mentionnée à l'article L 181-9 du présent code.

3° Lorsqu'il s'agit d'un projet éolien, solliciter, sur la base de ses études amont, l'avis du Pôle éolien lorsque celui-ci existe. Cet avis est communicable au public, sur sa demande.

L'avis émis par le Pôle éolien pourra le cas échéant être accompagné d'une décision de rejet de l'autorité décisionnaire énonçant les raisons pour lesquelles le projet présenté n'a manifestement aucune chance de prospérer, au regard notamment des intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du présent code ou de toute autre raison, évitant ainsi au porteur de projet d'investir en vain dans des études ou des activités préparatoires sans avenir. »

3.3. protéger les collectivités des risques résiduels des projets

En matière d'énergies renouvelables, et notamment d'éoliennes, les propriétaires de maisons et de biens ruraux (et, le cas échéant, leurs exploitants), concluent des baux emphytéotiques avec les preneurs et futurs exploitants. Ces baux sont signés le plus souvent à l'issue d'un démarchage commercial à l'initiative du preneur qui est un professionnel bien informé, sous forme de promesse de bail qu'il a préalablement rédigée, et sous clause de confidentialité, le preneur ayant seul la possibilité se rompre unilatéralement son engagement contractuel. Il s'ensuit que le loueur, futur bailleur de ses biens ruraux (« promesse de bail vaut bail ») signe un contrat en méconnaissant ses droits et ses futures obligations, et notamment celles de remise en état du site et de réparation des préjudices subis par autrui, dont le coût peut être considérable et excéder ses propres moyens. De plus, son bien rural est affecté à une destination industrielle dont il n'évalue pas les conséquences.

Ce silence porte aussi atteinte aux collectivités locales avoisinantes à qui le projet industriel est initialement dissimulé alors qu'elles sont susceptibles d'en subir les graves préjudices.

Il est donc de l'intérêt public de protéger les collectivités territoriales en intégrant au code général des collectivités territoriales les dispositions assurant que les municipalités sont convenablement informées dès leur origine et non au moment de leur réalisation de projets dont les conséquences peuvent porter atteinte à l'intérêt général.

En conséquence, il est proposé, à l'initiative du maire que tout projet de ce type fasse l'objet d'une délibération et que les conseillers municipaux bénéficient d'un droit d'information.

Proposition d'amendement à l'article L 2121-10 du code général des collectivités locales :

A l'article actuellement rédigé comme suit :

« Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse »

il est ajouté le paragraphe suivant :

« Le maire inscrit à l'ordre du jour du conseil municipal l'examen de toute information qu'il reçoit relative à un projet d'installation de machine à produire de l'électricité à partir du vent et transmet aux conseillers municipaux qui en font la demande les documents qu'il a reçus. ».

4. Protéger les citoyens

4.1. protéger les citoyens de clauses contractuelles abusives

La caractéristique d'un bail emphytéotique est la faible redevance versée au bailleur qui, à l'expiration du bail et en compensation, devient propriétaire des constructions édifiées pendant la location sans verser aucune indemnité.

En matière d'énergies renouvelables, et notamment d'éoliennes, les propriétaires (et le cas échéant les exploitants) de maisons et de biens ruraux concluent des baux emphytéotiques avec les preneurs et futurs exploitants. Ces baux sont signés le plus souvent à l'issue d'un démarchage commercial à l'initiative du preneur qui est un professionnel bien informé, sous la forme d'une promesse de bail qu'il a préalablement rédigée, et sous clause de confidentialité, le preneur ayant seul la possibilité se rompre unilatéralement son engagement contractuel. Il s'ensuit que le loueur, futur bailleur de ses biens ruraux (« promesse de bail vaut bail ») signe un contrat en méconnaissant ses droits et ses futures obligations, et notamment celles de remise en état du site et de réparation des préjudices subis par autrui, dont le coût peut être considérable et excéder ses propres moyens. De plus, son bien rural est affecté à une destination industrielle dont il n'évalue pas les conséquences.

Ce silence porte atteinte au respect des populations et collectivités locales avoisinantes auxquelles le projet est initialement dissimulé alors qu'elles sont susceptibles d'en subir les graves préjudices.

Il est donc de l'intérêt public de protéger les propriétaires et exploitants de maisons et de biens ruraux, les habitants et les collectivités territoriales voisins, en intégrant au code civil les dispositions assurant que le propriétaire et la collectivité sont convenablement informés des conséquences du projet dès son origine et non au moment de sa réalisation. Au principe d'une information loyale préservant de façon équitable les intérêts de chacun, doit en effet répondre la sanction de nullité des contrats (promesses et contrats de baux) en cas d'infraction à ce manquement par le preneur.

Proposition d'amendement à l'article 1719 du Code Civil :

Ajouter le paragraphe suivant à l'article 1719 du Code Civil (titre VIII Du contrat de louage, Chapitre

« II Du louage des choses, Section 1 Des règles communes au baux et biens ruraux) :

« Le preneur, dans le cas où la location de la chose louée affecte la destination rurale de celle-ci par une nouvelle installation matérielle ou par une utilisation dont l'objet, la nature, les caractéristiques techniques ou l'importance ne seraient manifestement pas rurales, doit :

- 1) s'assurer que le bailleur bénéficie d'un délai de rétractation de trois mois à dater de la signature de la promesse de bail ou du bail, si-celui-ci est signé directement sans promesse préalable, l'enregistrement du contrat auprès de l'administration fiscale faisant foi de la date de signature,
- 2) transmettre, dans les quinze jours suivant l'enregistrement, un exemplaire du contrat enregistré au maire de la commune dont dépend la maison ou du bien rural loué, ce par lettre recommandée avec avis de réception,
- 3) Toute promesse de bail ou tout bail ne respectant pas les dispositions prévues aux alinéas 1) et 2) est nulle ».

4.2. informer parfaitement le public

Fournir des garanties quant à la complétude des dossiers portés à la connaissance du public.

Renforcer la qualité de l'avis émis par le commissaire-enquêteur afin d'éviter des biais fréquemment rencontrés tels que des copiés-collés provenant du porteur de projet ou de son syndicat professionnel, de nature à induire en erreur l'autorité décisionnaire.

Nouvelle rédaction proposée de l'article L 123-2 du Code de l'environnement :

I Dans l'article L 123-2, les paragraphes III bis et IV sont abrogés.

II Dans ce même article les paragraphes V et VI sont ainsi rédigés :

« V. - L'enquête publique s'effectue dans le respect du secret industriel et de tout secret protégé par la loi, sauf à ce que l'invocation de ceux-ci soit de nature à nuire à la parfaite information du public et aux intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du présent code. Dans cette hypothèse le Défenseur de l'Environnement peut être saisi en vue d'exercer une médiation de nature à satisfaire les parties.

VI. - Le commissaire-enquêteur doit dans le délai prescrit soumettre le rapport qu'il a rédigé à la relecture par le porteur de projet puis le remettre à l'autorité ayant ordonné l'enquête publique, à charge pour cette dernière de la publier dans les formes prévues par l'arrêté d'ouverture.

La relecture par le porteur de projet ne doit pas aboutir à une reprise aveugle par le commissaire-enquêteur des réponses apportées par ce dernier, qui doivent être confrontées aux avis scientifiques ou techniques accessibles et correspondre aux meilleures pratiques en matière de protection des intérêts visés par l'article L 511-1 du présent code. A cette fin, l'autorité ayant ordonné l'enquête publique pourra, le cas échéant, allouer un délai complémentaire pour la délivrance du rapport. »

4.3. donner aux citoyens les moyens de se défendre

Le décret 2018-1054 du 29.11.2018 a instauré deux dispositions destinées à diminuer la durée des recours contentieux en matière éolienne :

- + la cristallisation des moyens au-delà de 2 mois après réception du premier mémoire en réponse ;
- + la suppression du degré de juridiction de première instance (tribunal administratif).

Cette décision, au demeurant ignorante du constat qu'environ la moitié des recours a pour origine les porteurs de projets (jusqu'à 61% en Occitanie), n'est pas équitable.

En effet :

- + d'une part, les recours en matière éolienne sont d'une grande complexité technique, de sorte que cristalliser les moyens aussi tôt dans la procédure n'est pas équitable compte tenu de la disproportion des moyens tant financiers qu'intellectuels (maîtrise des études d'impact et des subtilités juridiques) entre les

porteurs de projet et les requérants personnes physiques ou leurs associations. On ne peut suspecter les citoyens de vouloir gagner du temps, étant rappelé que leurs recours ou interventions volontaires ont pour objectif le respect d'intérêts supérieurs, ceux qui sont mentionnés dans la charte de l'Environnement et dans l'article 511-1 du code de l'environnement. Dès lors, cette prescription non équitable doit évoluer ;

- + d'autre part, il peut exister jusqu'à 350 km de distance à vol d'oiseau, entre 400 et 500 km par la route, entre les sites projetés et le siège de la Cour d'Appel qui, ainsi éloignée, n'est pas en mesure de prendre la juste mesure de la réalité des sites concernés et des impacts potentiels des projets sur ces sites. A fortiori quand il se découvre que l'étude d'impact présentée est insincère (floutage des photomontages, insuffisante pression d'inventaires des espèces et des habitats, etc.). Il convient d'en revenir à une justice administrative de plus grande proximité, compte tenu de la force des enjeux environnementaux des projets éoliens.

Il convient donc de restaurer les dispositions antérieures, ce qui n'est pas incohérent avec la proposition de création d'un Défenseur de l'Environnement figurant au § 5. ci-dessous.

Proposition :

Restaurer le code de justice administrative dans ses dispositions antérieures au décret du 29.11.2018 (articles R 611-7-2 et R 311-5).

Enfin, il est constaté une forte inégalité de moyens entre les citoyens et leurs associations de protection de l'environnement et les milieux opérateurs. Il convient donc d'encourager les initiatives des collectivités locales visant à soutenir les associations dès lors que celles-ci poursuivent comme but exclusif la défense de l'Environnement et de la santé tels que les entend la charte de l'Environnement.

Autre proposition :

Instaurer dans le code général des collectivités territoriales une disposition autorisant les collectivités territoriales à soutenir les associations de protection de l'environnement.

5. Créer un Défenseur de l'Environnement, sur le modèle du Défenseur des Droits

Sur des bases proches de celles figurant dans le rapport du 16 juillet 2021 ³.

Donner aux citoyens plus d'influence sur les décisions publiques est aujourd'hui un objet de consensus. Aussi, pour que la protection de l'environnement - haute priorité annoncée du Président de la République - associe les citoyens aux décisions, il faut l'incarner dans une autorité indépendante qui transcende les foisonnements des procédures locales de consultation et d'enquêtes publiques et veille à la cohérence environnementale des décisions concernant un sujet aux multiples composantes : climat, biodiversité, ressources naturelles

La création d'un Défenseur de l'Environnement, sur le modèle du Défenseur des Droits, constituerait une avancée majeure à ce sujet. Elle donnerait progressivement au droit de l'environnement la même assise juridique qu'aux autres libertés publiques. Et elle garantirait que la défense de l'environnement soit respectée par les gouvernements successifs, par-delà leur orientation politique. Car l'histoire nous a appris que nombre d'atteintes à l'environnement sont irréversibles.

Ce projet essentiel, dont le champ ne se cantonne pas aux projets relevant de la politique sectorielle de l'énergie, est créateur de consensus. Il convient donc de l'annoncer à l'issue d'un Conseil des Ministres et de le programmer.

³ <https://cidce.org/wp-content/uploads/2021/07/Rapport-Muschotti-2021.pdf>

Projet de Loi organique

Par application de la Constitution en son Préambule faisant référence aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004, il sera présenté au Parlement un projet de Loi organique portant création d'un Défenseur de l'Environnement.

Ce projet sera présenté avant le xx/ xx/ 2022, dans la perspective d'une mise en place effective du Défenseur de l'Environnement avant le 1^{er} juillet 2023.

6. Trois sécurisations spécifiques

6.1. Sécuriser les conditions du repowering (éolien terrestre)

Les premiers contrats éoliens arrivant à échéance, il est observé un nombre croissant de demandes de modifications sous des formes diverses, allant du « repowering » (augmentation de la puissance installée dans un parc donné) à des extensions.

La demande de procéder à ces modifications se heurte à deux types d'obstacles :

- + certains parcs ne sont pas légitimes à se poursuivre en fin de vie, car il apparaît qu'ils n'auraient jamais dû être implantés, soit qu'ils font obstacle à des dispositions relevant de la compatibilité entre le code de l'urbanisme et les intérêts visés à l'article L 511-1 du présent code (réf. article nouveau proposé ci-dessus) soit qu'ils s'avèrent mortifères pour une ou des espèces protégées ;
- + le caractère hors d'échelle de ces machines (visuel, acoustique) impose qu'une éventuelle augmentation de puissance ne s'accompagne pas d'une hausse des hauteurs ni d'une hausse des émissions sonores, ni d'un risque accru de mortalité des espèces protégées volantes en raison notamment d'une garde au sol plus réduite, de telle sorte qu'elle ne soit pas de nature à entraîner des dangers ou inconvénients significatifs pour les intérêts mentionnés à l'article L. 181-3 du code de l'environnement.

Dès lors il apparaît que l'instruction gouvernementale du 11.07.2018 n'a pas suffisamment pris la mesure des dangers ou inconvénients significatifs pour les intérêts mentionnés à l'article L. 181-3 du code de l'environnement qui peuvent résulter de certaines modifications projetées. Il convient donc de retirer ce texte en ce qu'il ajoute un droit inadapté au droit existant, et d'intégrer le droit applicable dans le corpus réglementaire sous la forme d'un article R 181-46-1, selon un principe simple : tout repowering et toute extension constituent des modifications substantielles qui nécessitent une remise à nouveau des études d'impacts et, par conséquent, une évaluation environnementale complète.

Bien évidemment, si le nouveau projet est accordé il n'y a pas lieu d'appliquer le régime du complément de rémunération figurant présentement au L 314-18 du code de l'énergie.

Rédaction proposée d'un nouvel article R 181-46-1 dans le Code de l'environnement :

« En complément des dispositions de l'article R 181-46, les modifications portant sur des aérogénérateurs ou parcs d'aérogénérateurs eu égard à aux risques qu'ils comportent tant pour la sécurité publique et la santé que pour la conservation des espèces protégées, font l'objet des procédures ci-dessous :

- I. - toute demande de modification est communiquée au Pôle éolien qui, dans un délai de 2 mois, exerce la mission définie à l'article L 181-2-2 en son 3^o l'autorisant, le cas échéant, à rejeter le projet de modification en se fondant sur la protection des intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du présent et sur l'historique du parc existant.
- II.- toute extension (augmentation du nombre de mâts) et tout repowering (augmentation de la puissance installée nominale) relèvent de la modification substantielle, et dès lors requièrent une nouvelle autorisation environnementale, assortie d'une nouvelle évaluation environnementale en application du II de l'article R 122-2 du présent code »

6.2. Sécuriser l'environnement en matière d'offshore

L'éolien offshore est officiellement encouragé compte tenu de ses avantages apparents (vents plus forts et plus réguliers, possible éloignement des rivages) sans que l'Etat ni un quelconque acteur public ait à ce jour une vision globale de ses enjeux et des conditions techniques et donc des prescriptions par lesquelles il pourrait prospérer.

Pour ce qui est des enjeux, tant pour les impacts sur les milieux marins que pour la protection des activités halieutiques, il n'est pas inutile de rappeler la résolution du Parlement européen rendue quasi à l'unanimité le 7 juillet 2021 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-07-07_FR.html#sdocta12 .

Extraits :

« **45.** souligne que les parcs éoliens en mer ne devraient être construits que si l'absence d'incidences négatives, sur les plans environnemental et écologique ainsi que sur les plans économique, socio-économique et socioculturel, sur les pêcheurs et les producteurs aquacoles, est garantie, conformément aux objectifs de l'économie bleue et du pacte vert pour l'Europe ;

46. invite instamment les États membres à prendre en considération l'incidence des énergies marines renouvelables sur l'écosystème marin et les pêcheries lors du choix de leur bouquet énergétique ;

47. invite instamment les États membres à également continuer à travailler sur le développement et l'utilisation d'autres formes d'énergie renouvelable ;

48. invite la Commission à réaliser une analyse d'impact portant sur les incidences économiques, sociales et environnementales attendues de la construction de parcs éoliens en mer, dans les zones où ceux-ci sont susceptibles d'entrer en conflit avec le secteur de la pêche et d'avoir des répercussions sur la pérennité de la vie marine ;

54. insiste sur le fait que le principe de précaution, prévu à l'article 191, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, doit s'appliquer si des décisions doivent être prises avant que les connaissances ou les informations requises ne soient disponibles. »

Quant à la qualité environnementale et technique des prescriptions, l'on mesure par l'exemple de Saint Brieuc ou par les recommandations de la CNDP dans le débat EOS MED sur l'éolien flottant en Méditerranée (voir son rapport final) combien la filière et l'Etat qui la soutient tâtonnent.

Au regard des enjeux, supérieurs à la politique sectorielle de l'énergie, il ne faut cependant laisser aucune place dans les textes prescripteurs à l'improvisation, sauf à préjudicier à la protection de l'environnement marin. La rédaction actuelle de l'article L 181-28-1 du Code de l'environnement est donc totalement inappropriée.

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 181-28-1 du Code de l'environnement :

« I.- Pour les installations de production d'énergie renouvelable en mer et leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, sont applicables les dispositions suivantes :

1° L'étude d'impact doit être réalisée puis mise à la disposition des maîtres d'ouvrage et rendue publique par les voies appropriées par le ministre chargé de l'énergie ;

2° Les autorisations suivantes fixent les caractéristiques définitives pour ces projets d'installation, étant fixé que toute évolution des prescriptions postérieure à la délivrance de l'autorisation nécessite la réalisation d'une nouvelle enquête publique annulant l'enquête publique initiale :

a) L'autorisation unique prévue à l'[article 20 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 ;

b) La concession d'utilisation du domaine public maritime prévue à l'[article L. 2124-3 du code général de la propriété des personnes publiques](#) ;

c) L'autorisation environnementale prévue au présent chapitre ;

d) L'autorisation d'exploiter prévue à la [section 2 du chapitre 1er du titre 1er du livre III du code de l'énergie](#) ;

3° Les prescriptions des autorisations susmentionnées, portant notamment sur les mesures

d'évitement et de réduction sont établies en tenant compte des caractéristiques mises en lumière par l'étude d'impact ;

4° Le pétitionnaire informe l'autorité administrative compétente pour délivrer les autorisations susmentionnées des caractéristiques du projet tel qu'il est réalisé et des mesures d'évitement et de réduction associées.

II.- texte caduc »

6.3. Sécuriser les sols à vocation agricole et pastorale (agrivoltisme)

Le potentiel de photovoltaïque évalué par l'Ademe en 2019, hors les petites toitures, était de 53 GW, dont 4 GW sur des parkings et 49 GW sur les autres « zones délaissées » : friches industrielles, carrières abandonnées, délaissés routiers ou ferroviaires, soit la moitié de l'objectif de photovoltaïque annoncé par le Président de la république à Belfort le 10 février 2022.

En 2022 l'Ademe a revu sa copie, sous la pression des opérateurs exigeant d'avoir une emprise minimale de 1,5 ha/projet : 843 sites seuls, représentant un potentiel de moins de 8 GW, ce qui amène l'Ademe à se déjuger et à admettre à titre de « solution potentielle », des projets d'agrivoltisme.

Le Céréme récuse cette supercherie, considérant que les terres agricoles et pastorales ont vocation à nourrir la planète et non à fabriquer de l'électricité, dès lors en effet qu'il existe une alternative à hauteur de 49 GW plus 4 GW d'ombrières sur parkings. Une alternative qui est au cœur des textes protégeant l'environnement, et que confirme la crise alimentaire résultant de la crise ukrainienne.

< le Céréme formulera le moment venu des propositions de textes à cette fin >

7. Suspendre les autorisations de projets :

Afin de prendre le temps de traiter convenablement le corpus législatif et réglementaire afférant à ces projets sans prendre le risque de décisions hâtives ou de circonstance, il serait opportun de prendre deux décisions concomitantes, dans le cadre d'un projet de loi portant diverses dispositions urgentes adopté en début de la session parlementaire, en attendant l'adoption des mesures nécessaires à la réorientation de la politique énergétique française :

- + Abroger le décret portant programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ;
- + Suspendre les autorisations de projets.

Dépourvue de chiffrages de coûts, établie à un horizon trop court, ne tenant pas compte de l'accroissement prévisible de la consommation d'électricité qu'elle prévoit de baisser de 11% en 8 ans, ne tenant pas compte de l'indispensable relance du nucléaire, la PPE adoptée par le décret du 21 avril 2020 ne peut plus servir de base à la politique énergétique de la France.

L'abrogation du décret du 21 avril 2020 constituera un signal pour faire savoir à l'opinion et aux entreprises concernées qu'ils n'ont plus à se placer dans les perspectives techniques de l'actuelle PPE, et qu'une programmation sera adoptée, s'intégrant dans une stratégie française énergie climat 2050, à l'issue d'une Concertation nationale sur l'Energie qui sera réalisée au second semestre 2022 ainsi que d'un débat public sur la construction de nouveaux réacteurs nucléaires qui en sera la suite.

Proposition de décret :

Décret n°... relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie

La Première ministre,
Vu le code de l'énergie,
Vu le code de l'environnement,

Décrète :

Article 1

Le décret n°2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie est abrogé.

Article 2

De nouvelles dispositions seront fixées au plus tard à la fin du premier semestre de l'année 2023 par référence aux dispositions révisées des articles L 100-1-A et suivants du code de l'énergie.

Article 3

Les ministres de et de....sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au journal officiel de la République Française.

Projet d'article de Loi :

Projet de loi relatif à diverses mesures de première urgence

ARTICLE n°...

Dans l'attente de l'entrée en vigueur du décret relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, et pour donner toute son efficacité à la réorientation des priorités en matière de mix énergétique que celle-ci portera, l'autorisation des projets d'installations éoliennes et photovoltaïques ainsi que la réalisation des projets autorisés mais dont les travaux n'ont pas encore été engagés sont suspendues jusqu'à l'entrée en vigueur dudit décret.

8. Révision de textes-chapeau du code de l'énergie

Il convient de procéder à la révision coordonnée d'un ensemble de textes-chapeaux figurant dans le Code de l'énergie, notamment en revenant sur des privilèges exorbitants qui ne sont plus d'actualité s'agissant d'industries matures :

Simplifier la rédaction des responsabilités incombant à l'Etat

Les dispositions en vigueur mêlent des objectifs contingents ou susceptibles d'être plus utilement précisés par des dispositions de second rang, et des éléments de calendrier sans intérêt durable.

Ainsi un territoire à énergie positive doit être exemplaire. Pourtant, l'article 100-2 du Code de l'énergie qui en assure la définition omet de préciser que les énergies renouvelables qu'un territoire à énergie positive doit encourager **ne doivent pas comporter des externalités environnementales négatives.**

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 100-2 du Code de l'énergie :

Pour atteindre les objectifs définis à l'article L. 100-1, l'Etat, en cohérence avec les collectivités territoriales et leurs groupements, veille en particulier à :

- 1° Maîtriser la demande d'énergie et favoriser l'efficacité et la sobriété énergétiques ;
- 2° Réduire le recours aux énergies fossiles dans la consommation d'énergie finale ;
- 3° Utiliser avec efficacité le levier que constitue le prix du carbone ;

4° Garantir aux personnes les plus démunies l'accès à l'énergie, bien de première nécessité, ainsi qu'aux services énergétiques ;

5° Assurer l'information de tous et la transparence, notamment sur les coûts et les prix des énergies ainsi que sur l'ensemble de leurs impacts sanitaires, sociaux et environnementaux ;

6° Impulser une politique de recherche et d'innovation qui favorise l'adaptation des secteurs d'activité à la transition énergétique ;

7° Renforcer la formation initiale et continue aux problématiques de l'énergie, notamment par l'apprentissage, en liaison avec les professionnels impliqués dans les actions d'économies d'énergie ;

8° Assurer des moyens de transport et de stockage de l'énergie adaptés aux besoins ;

9° Valoriser la biomasse à des fins de production de matériaux et d'énergie, en conciliant cette valorisation avec les autres usages de l'agriculture et de la sylviculture, en gardant la priorité donnée à la production alimentaire ainsi qu'en préservant les bénéfices environnementaux et la capacité à produire, notamment la qualité des sols ;

10° Eviter l'octroi d'une aide budgétaire de l'Etat ou de ses établissements publics aux opérations d'économies d'énergie conduisant à une hausse des émissions de gaz à effet de serre, sous l'effet direct de cette opération, à l'exception de celles afférentes aux réseaux de chaleur ou de froid.

Pour concourir à la réalisation de ces objectifs, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les entreprises, les associations et les citoyens associent leurs efforts pour développer des territoires à énergie positive. Est dénommé " territoire à énergie positive " un territoire qui s'engage dans une démarche permettant d'atteindre l'équilibre entre la consommation et la production d'énergie à l'échelle locale en réduisant autant que possible les besoins énergétiques et dans le respect des équilibres des systèmes énergétiques nationaux. Un territoire à énergie positive doit favoriser l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la diminution de la consommation des énergies fossiles et viser le déploiement d'énergies renouvelables compatibles avec les intérêts protégés mentionnés à l'article L 511-1 du code de l'environnement dans son approvisionnement.

L. 100-3 du code de l'énergie

Pour contribuer aux objectifs définis à l'article L. 100-1, la fiscalité des énergies tient compte de l'incidence de leur utilisation sur la compétitivité de l'économie, la santé publique, l'environnement ainsi que la sécurité d'approvisionnement et vise, au regard de ces objectifs, à un traitement équilibré des différents types d'énergie.

Centrer les objectifs chiffrés de la politique sectorielle de l'énergie sur les indicateurs essentiels résultant des engagements pris par la France

Dès lors qu'elle oriente des investissements à long terme, la programmation pluriannuelle pour l'énergie (PPE) doit avoir pour horizon l'année 2050, et non plus 2028, étant rappelé que les objectifs ainsi fixés pourront être révisés par la loi tous les cinq ans par application du premier alinéa du I de l'article L.100-4, non modifié à cet égard.

Par ailleurs, figurent dans l'article L 100-4 du Code de l'énergie des objectifs chiffrés irréalistes tels que l'objectif de réduction de moitié de la consommation d'énergie d'ici à 2050, fixé par l'actuel 2° du I de l'article L.100-4, d'autant plus irréaliste que la population française continue de croître. Ainsi que des objectifs évolutifs tel que l'objectif d'installer en mer une capacité de 1 gigawatt chaque année (4° ter), qui pourraient s'avérer hasardeux compte tenu des risques environnementaux insuffisamment évalués à ce jour ainsi que des résistances rencontrées.

Il convient donc de supprimer ces deux types d'objectifs, dont l'éventuelle non-réalisation ne manquerait pas de susciter des recours contentieux à l'encontre de l'autorité publique. Il est ainsi proposé une rédaction davantage centrée sur les objectifs associés aux indicateurs correspondant aux engagements pris par la France au niveau européen.

Dans l'objectif de confirmer cette réorientation des priorités énergétiques et son centrage sur les engagements internationaux ou européens souscrits, il est proposé de mieux qualifier à l'article L 311-5 du code de l'énergie les critères justifiant la délivrance des autorisations, d'une manière unique et cohérente entre les énergies et au regard des objectifs prioritaires effectifs de la stratégie Energie-Climat. Il est également, par cohérence, proposé d'adapter les délais mentionnés à l'article L 311-5-6 du code de l'énergie.

Evolutions proposées dans le Code de l'énergie :

I/ Compléter le premier alinéa de l'article L.100-1 A du code de l'énergie par les mots « à l'échéance de 2050 ».

Au 1° du même I, supprimer les mots « pour trois périodes successives de cinq ans ».

Au 2° du même I, supprimer les mots « pour deux périodes successives de cinq ans » et les mots « pour une période de cinq ans ».

Au 3° du même I, supprimer les mots « pour deux périodes successives de cinq ans ».

Au 4° du même I, supprimer les mots « pour deux périodes successives de cinq ans ».

Au 5° du même I, supprimer les mots « pour deux périodes successives de cinq ans ».

II / Modifier l'article L.100-4 du code de l'énergie.

Au I, les 2°, 4°, 4° ter et 5° sont abrogés.

Au I, le 7° est remplacé par la disposition suivante : 5° De disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes en vigueur, en menant une politique de rénovation thermique des logements incluant les ménages aux revenus modestes ;

Au I, les 9° et 10° sont remplacés par la disposition suivante : 7° De renforcer les solutions les plus décarbonées incluant les réseaux de chaleur et de froid, l'hydrogène bas-carbone et ses usages industriel, énergétique et pour la mobilité,

Au I, le 11) est remplacé par la disposition suivante : 8° D'adapter le pilotage de la production électrique par des capacités d'effacements au juste nécessaire

III / Dans la première phrase de l'article L.141-1 du même code, les mots « fixée par décret » sont remplacés par les mots « approuvée par une loi ».

IV / Les articles L.141-3 et L.141-4 du code de l'énergie sont abrogés.

V / L'article L. 311-5-5 du code de l'énergie est abrogé.

VI / L'article L 311-5 du code de l'énergie est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité est délivrée par l'autorité administrative en tenant compte des objectifs suivants :

1° La contribution de l'installation à la réalisation de l'objectif de lutte contre l'aggravation de l'effet de serre mentionné au 1° de l'article L 100-4 du présent code.

La contribution ainsi visée tient compte du facteur de charge moyen de l'installation, en ce comprises les émissions directes (en sortie de production) et les émissions indirectes (à la prise) résultant des installations de secours venant la compléter pour pallier ses indisponibilités ;

2° La contribution de l'installation à la réalisation de l'objectif de sécurité d'approvisionnement mentionné au 4° de l'article L 100-1 du présent code.

La contribution ainsi visée tient compte du facteur de charge moyen de l'installation, en ce comprises les installations de secours venant la compléter pour pallier ses indisponibilités ;

3° L'efficacité énergétique de l'installation, comparée aux meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

L'efficacité énergétique ainsi visée tient compte du facteur de charge moyen de l'installation, ainsi que de la durée de vie prévisionnelle de l'installation.

4° Les autres objectifs mentionnés aux articles L 100-1, L 100-2 et L 100-4 du présent code ;

5° Les capacités techniques, économiques et financières du candidat ou du demandeur. »

VII / L'article L 311-5 du code de l'énergie est remplacé par les dispositions suivantes :

« Lorsqu'une installation de production d'électricité est soumise au régime des installations nucléaires de base, la demande d'autorisation d'exploiter mentionnée à l'article L 311-5 du présent code doit être déposée au plus tard dix-huit mois avant la date de mise en service mentionnée à l'article L. 593-11 du code de l'environnement, et en tout état de cause au plus tard douze mois avant l'expiration du délai mentionné à l'article L. 593-8 du même code. »

Simplifier certaines dispositions en vigueur relevant du Code de l'énergie

- i. Suppression de la garantie de recettes accordée par l'Etat aux installations éoliennes et photovoltaïques

Seules sont ici concernées les installations non encore autorisées et celles autorisées dont les travaux de réalisation ne sont pas encore engagés, les installations en exploitation relevant des dispositions contractuelles suivies par la Commission de régulation de l'Énergie (CRE).

L'article L314-18 du code de l'énergie a institué un complément de rémunération et renvoyé à un décret la liste des producteurs qui peuvent en bénéficier. Parmi eux se trouvent, selon le 7° de l'article D.314-23, les exploitants d'éoliennes d'une puissance au plus égale à 3 mégawatts, à condition que l'installation ne comprenne pas plus de 6 engins. L'arrêté ministériel du 6 mai 2017 a transformé ce complément en une garantie de recettes par l'État, aux frais du consommateur : quoi qu'il arrive, l'exploitant concerné est assuré de percevoir, pendant vingt ans, une recette par kwh produit au moins égale au montant garanti. N'ayant pas été autorisée par une loi de finances, cette garantie est illégale.

De toute façon, elle ne se justifie pas, l'investissement éolien et photovoltaïque étant d'une durée d'une vingtaine d'années. Beaucoup d'industries françaises connaissent des durées du même ordre, sans bénéficier pour autant d'une garantie de l'État. L'éolien peut d'autant moins faire exception que ses nouvelles implantations ne sont d'aucun secours pour le respect des engagements en matière de CO², la production française d'électricité étant déjà presque totalement décarbonée. Au contraire, la poursuite du développement de l'éolien impliquerait, pour compenser l'intermittence de la production, le recours à des centrales à gaz, polluantes.

Il apparaît en outre que les niveaux de prix de marché depuis 2021 rendent cette disposition obsolète, d'une manière que tout semble indiquer comme durable.

En outre, supprimer le 7° de l'article D314-23 du code de l'énergie mettra fin, *ipso facto*, à la pratique irrégulière consistant à attribuer, dans le cadre d'appels d'offres, des compléments de rémunération à des exploitations éoliennes dépassant les limites de 6 engins et de 3 MW par engin ci-dessus.

Projet de décret

Décret n°.... relatif au complément de rémunération

La première ministre,

Vu le code de l'énergie,

Décète :

Article 1

Le 7° de l'article D314-23 et le 3° de l'article D314-15 du code de l'énergie sont supprimés. Cette suppression s'applique aux installations non encore autorisées et à celles dont les travaux de réalisation n'ont pas été engagés à la date d'entrée en vigueur du présent décret.

Article 2

Le ministre compétent en matière d'énergie est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au journal officiel de la République.

- ii. remplacer les appels d'offres par des appels à projets

Une fois la garantie de recettes aux exploitants éoliens supprimée par décret, il n'y a plus lieu d'organiser des appels d'offres. Il importe cependant que les sites éoliens terrestres soient désormais choisis, non plus par le promoteur éolien, mais par l'autorité publique, sous la réserve que leur installation réponde à une raison impérative d'intérêt public majeur incontestable.

À cette fin, il est proposé de recourir à la formule de l'appel à projets. Pour chaque site choisi par elle, l'autorité publique ferait, avant l'appel à projets, réaliser l'étude d'impact et procéder à l'enquête publique. L'autorisation environnementale serait accordée à l'auteur du meilleur projet, lequel rembourserait à l'Etat les frais correspondants.

Cette formule, déjà expérimentée en matière d'éolien maritime, répond à l'intérêt bien compris des candidats, car elle leur permet de savoir sur quel terrain ils s'engagent.

Evolutions proposées dans le Code de l'énergie :

I/ Ajouter à l'article L. 311-10 du code de l'énergie, dont le texte actuel devient un I, un II composé des deux alinéas suivants.

« II - Lorsqu'il s'agit d'aérogénérateurs et sous la réserve que leur installation réponde à une raison impérative d'intérêt public majeur non contestable en ce qu'elle contribue aux objectifs mentionnés à l'article L 311-5 du présent code, après examen des éventuelles solutions alternatives, l'autorisation environnementale est subordonnée à un appel à projets.

« À cette fin, chaque site éolien est choisi par l'autorité publique, qui fait procéder à l'étude d'impact puis à l'enquête publique. Si, à l'issue de celle-ci, l'autorité publique confirme son choix du site, elle lance un appel à projets le concernant. L'autorisation environnementale est accordée au meilleur projet. Les conditions d'application du présent alinéa sont précisées par décret en Conseil d'État. »

II/ Rédiger comme suit l'article L. 311-10-2 du code de l'énergie, après les mots « ces procédures » :

« ...sont remboursées par les candidats retenus. Les conditions de ce remboursement sont mentionnées dans le cahier des charges ou dans l'appel à projets ».

III/ Les dispositions du présent article s'appliquent aux installations non autorisées à la date de publication de la loi.

iii. donner une priorité d'accès au réseau public aux électricités les plus décarbonées

La priorité d'injection dans le réseau des électricités éolienne et solaire a pour conséquences,

- + d'une part de désorganiser le réseau en raison de leur production intermittente et aléatoire qui nécessitent également la mise en place de coûteux systèmes de pilotage,
- + d'autre part d'évincer des productions à la fois les plus pilotables et décarbonées (nucléaire, hydraulique) dont il résulte un surcoût pour la collectivité.

Il convient donc, s'agissant de techniques réputées matures, d'en revenir au droit commun et de réviser en conséquence le code de l'énergie en mettant sur le même pied l'ensemble des électricités produites par application simple de l'article L 321-10 du code de l'énergie mentionnant « Le gestionnaire du réseau public de transport assure à tout instant l'équilibre des flux d'électricité sur le réseau ainsi que la sécurité, la sûreté et l'efficacité de ce réseau, en tenant compte des contraintes techniques pesant sur celui-ci. ».

S'il est un jour trouvé des solutions économiquement viables au stockage de l'électricité, la nouvelle disposition proposée ci-dessous pourra s'appliquer pleinement.

Nouvelle rédaction proposée de l'art. L 321-6-1 du Code de l'énergie :

Le gestionnaire du réseau public de transport met en œuvre des actions d'efficacité énergétique et favorise l'insertion des énergies les plus décarbonées sur le réseau.

iv. mieux encadrer la prise d'intérêts dans des projets relevant de l'énergie

Le financement participatif et citoyen des énergies renouvelables est devenu pour les pétitionnaires la manière de contourner l'obligation de l'appel d'offre préconisée par la Commission de Régulation de l'Énergie, en leur permettant de continuer de bénéficier du régime de soutien appelé « complément de rémunération » tout en bénéficiant d'une prime complémentaire de 1 à 3€/MWh vendu.

Les dispositions existantes souffrent de graves incohérences, dont un exemple-type figure dans l'article L 291-1 du code de l'énergie relatif aux « communautés d'énergie renouvelable » en son 3° précisant que « 3° Elle est effectivement contrôlée par des actionnaires ou des membres se trouvant à proximité des projets d'énergie renouvelable auxquels elle a souscrit et qu'elle a élaborés ; »

L'imprécision du terme « se trouvant à proximité de » recouvre en réalité le fait que ce ne sont pas les habitants que l'on appelle à participer, mais des investisseurs qui, sous couvert de « fournir des avantages environnementaux, économiques ou sociaux à ses actionnaires ... », vont imposer au secteur géographique concerné un projet susceptible de nuire aux intérêts protégés mentionnés à l'article L 511-1 du code de l'environnement.

L'on voit ainsi combien la fragmentation de la politique énergétique entre plusieurs codes [environnement, énergie, et urbanisme] nuit à une vision globale et, in fine, ne peut que nuire à la protection de l'environnement.

[Rédaction proposée des dispositions de référence :](#)

< A COMPLETER, avec l'aide d'un Comité d'éthique >

ANNEXE

Moderniser la procédure d'Autorisation Environnementale

