



8 juin 2022

Propositions du SER dans le cadre de la mission d'accélération des procédures pour le développement des énergies renouvelables

Propositions de nature législative

Ce document présente uniquement les propositions du SER de nature législative. Les propositions de nature réglementaire feront l'objet d'une note complémentaire.

1. Mesures d'accélération concernant la planification et l'accès au foncier et aux réseaux

1.1 Créer une obligation de résultat en termes d'autorisations délivrées par les préfets

Le SER propose d'inscrire dans la loi des obligations de résultat pour les préfets, en MW autorisés par an, pour répondre aux objectifs des SRADDET et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Pour mémoire, la France est le seul pays de l'Union européenne à ne pas avoir atteint ses objectifs à horizon 2020 en termes de développement des énergies renouvelables. La définition légale d'obligations contraignantes pour l'Etat doit permettre de sanctionner, notamment par le juge administratif, l'éventuel non-respect des objectifs régionaux et nationaux de développement des énergies renouvelables (EnR).

- *Au 3° du I de l'article L. 100-1-A du code de l'énergie, préciser que la loi de programmation énergie-climat fixe des objectifs contraignants en matière de projets autorisés par les préfets, en MW par an et par filière d'énergies renouvelables.*
Ou
- *Modifier l'article L. 141-5-1 du code de l'énergie pour préciser que les objectifs régionaux établis par décret s'accompagnent d'objectifs en matière de projets autorisés par les préfets, en MW par an et par filière d'énergies renouvelables.*

1.2 Renforcer le suivi de la politique énergétique

Le SER estime qu'il est nécessaire de mettre en place de nouveaux indicateurs de pilotage de la politique énergétique (sur les délais d'instruction des projets renouvelables, le nombre de projets en cours d'instruction, le nombre de dossiers acceptés ou refusés, les motifs de refus et les taux de

réalisation effectif des projets autorisés) afin de déceler le plus tôt possible les éventuelles déviations par rapport aux trajectoires de développement prévues dans la PPE, tout comme dans ses déclinaisons régionales.

Le SER propose également d'imposer de publier ces indicateurs de suivi sur un site en ligne, accessible à tous.

Cela permettrait un véritable pilotage de la trajectoire, nécessaire à l'atteinte des objectifs renouvelables de la France.

- *Modification de l'article L. 141-5-1 du code de l'énergie pour préciser les indicateurs de suivi à mettre en place (délais moyens d'instruction, nombre de projets en cours d'instruction, nombre d'autorisations délivrées, nombre d'autorisations refusées, motifs de refus) et imposer leur publication et actualisation régulière sur un site accessible en ligne.*

1.3 Préciser que les objectifs fixés par la PPE sont des objectifs minimaux

Le SER propose de préciser au sein du code de l'énergie que les objectifs quantitatifs du volet de la PPE relatif au développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération sont des objectifs minimaux, susceptibles d'être dépassés.

Cette proposition est cohérente avec le 4° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, qui fixe des objectifs minimaux en matière de développement des énergies renouvelables à horizon 2030.

- *Ajout d'une phrase après la première phrase du 3^{ème} alinéa de l'article L. 141-3 du code de l'énergie pour préciser que les objectifs quantitatifs du volet mentionné au 3° du L. 141-2 sont des objectifs minimaux, et sont susceptibles d'être dépassés, notamment lorsque les objectifs fixés pour la période précédente n'ont pas été atteints.*

1.4 Exempter les projets EnR de la comptabilisation de l'artificialisation des sols

Le niveau d'artificialisation de la surface occupée par les installations solaires photovoltaïques ou thermiques au sol et les parcs éoliens est très faible, par conséquent, il ne serait pas justifié de classer intégralement cette surface dans une catégorie artificialisante. Les projets EnR ne devraient pas être placés en situation de concurrence avec les projets d'urbanisation des collectivités. Les objectifs nationaux et locaux de lutte contre l'artificialisation des sols doivent en effet être conciliés avec l'objectif d'intérêt public majeur que constitue le développement des énergies renouvelables.

La loi Climat et résilience fixe déjà une dérogation permettant de ne pas comptabiliser les installations photovoltaïques dans la consommation d'espaces agricoles naturels et forestiers, cependant cette dérogation ne concerne qu'une phase de 10 ans (2021-2031) qui ne correspond pas à la durée de vie des projets. Les développeurs rencontrent déjà des blocages de la part des collectivités, qui ne veulent pas s'engager à autoriser des projets qui pourraient venir grever l'atteinte de leurs objectifs en matière de lutte contre l'artificialisation des sols. Le SER avait déjà alerté en 2021 des conséquences du classement du solaire dans une catégorie artificialisante alors même que les fonctions écologiques des surfaces sur lequel il s'installe sont préservées.

Compte-tenu des enjeux majeurs de la transition énergétique, le SER propose de considérer les surfaces occupées par une installation EnR comme non artificialisées.

- *Modification de l'article L.101-2-1 du code de l'urbanisme pour préciser que les espaces occupés par une installation de production d'énergie renouvelable sont considérés comme non*

artificialisés pour le suivi du bilan des objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols.

1.5 Ne pas comptabiliser dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers les projets PV en cours de développement

La dérogation prévue par la loi Climat et résilience pour la première phase de 10 ans (phase correspondant à un objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers) ne s'applique qu'aux installations photovoltaïques respectant des critères techniques qui seront fixés par voie réglementaire. Un décret et un arrêté ont ainsi été soumis à consultation publique en mai.

Le SER considère que ces critères techniques – trop stricts vis-à-vis des premières versions des textes envisagées début 2022 et non justifiés d'un point de vue environnemental – ne devraient dans tous les cas pas s'appliquer rétroactivement aux projets en cours de développement (projets dont la demande d'autorisation a été déposée ou qui sont en cours d'instruction ou dont les procédures de consultation du public ont été lancées avant la publication du décret et de l'arrêté fixant les critères techniques).

Une telle rétroactivité serait pénalisante pour les porteurs de projets, qui devraient revoir l'intégralité de leur conception pour s'y conformer. Cela engendrerait d'importants retards dans l'instruction de ces projets, à rebours des objectifs de développement de la filière. Aujourd'hui ce sont près de 4 GW de projets en cours qui devront être redéposés avec pour conséquence des retards de mise en œuvre de 1 à 2 ans et des baisses de puissance comprises entre 25 et 40 %. L'application des critères aux projets en cours d'instruction serait également pénalisante pour les collectivités et complexifierait l'atteinte de leurs objectifs en matière de réduction du rythme de la consommation d'espaces.

→ *Modification du dernier alinéa du 5° du III. de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets pour prévoir que les projets photovoltaïques dont la demande d'autorisation a été déposée ou qui sont en cours d'instruction ou dont les procédures de consultation du public ont été lancées avant la publication du décret fixant les modalités d'application de la loi ne sont pas comptabilisées dans la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers.*

1.6 Organiser la planification du développement de l'éolien en mer à moyen et long terme

Le Pacte éolien en mer signé entre l'Etat et la filière en mars 2022 fixe l'objectif de 18 GW en service d'ici 2035, et de 40 GW installés d'ici 2050. Le changement d'échelle associé à la réalisation de ces objectifs et les retours d'expérience des débats publics menés ces dernières années démontrent la nécessité d'établir une vision de long terme du développement envisagé pour l'éolien en mer à l'échelle de chaque façade, qui définisse clairement le calendrier et les zones d'implantation des projets.

La future loi de Programmation énergie-climat a vocation à définir les objectifs de développement, en volumes, de l'éolien en mer pour les dix années à venir. Les documents stratégiques de façade actuellement en vigueur ont permis d'esquisser les « zones à vocation » éolien en mer, qui, très vastes, ne constituent pas des zones suffisamment précises et concertées pour engager des appels d'offres.

Il n'existe donc à ce jour aucune vision consolidée du développement envisagé par l'Etat de l'éolien en mer et des infrastructures associées sur l'espace maritime et terrestre, en termes de zones, de calendrier, et de volumes, alors que celle-ci est nécessaire à l'ensemble des parties prenantes comme

les débats publics l'ont fait apparaître. Elle est par ailleurs déterminante pour la réalisation d'investissements industriels et constitue une condition indispensable au lancement des nouveaux appels d'offres qui permettront d'atteindre l'objectif 2035. L'établissement d'une cartographie des zones nécessaires à l'atteinte des objectifs de développement des énergies renouvelables est par ailleurs intégré à la proposition de révision de la directive RED II publiée le 18 mai 2022 par la Commission européenne.

Le SER propose que soit établie, dans le cadre de la révision de la PPE et d'ici mi-2024 au plus tard, une vision consolidée en termes de zones précises, de calendrier d'appel d'offres, et de volumes, du développement de l'éolien en mer tel qu'envisagé à 2035 et 2050.

Deux mesures de simplification sont proposées à cet effet :

Mesure n°1 : Traduire dans la loi l'objectif du Pacte éolien en mer

→ A la fin du 4^{ter} du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, ajouter les termes « et atteindre une capacité installée d'au moins 18 GW en 2035 et d'au moins 40 GW d'ici à 2050 ».

Mesure n°2 : Planifier, dans le temps et dans l'espace, la réalisation de cet objectif

Deux options de simplification peuvent à cet effet être envisagées :

Option A : Créer un Plan national de développement de l'éolien en mer

→ Créer un article dans le code de l'énergie définissant un plan programme Eolien en mer :

«Le Premier Ministre élabore, en concertation avec les Ministres chargés de l'énergie, de l'environnement et de la mer, un plan national de l'éolien en mer comprenant :

- L'objectif, exprimé en GW, de développement de la capacité éolienne en mer à 2050 en France métropolitaine et les objectifs intermédiaires associés à cet objectif par période de 10 ans ;
- Une cartographie des zones maritimes et terrestres nécessaires à l'atteinte de l'objectif à 2050 et des objectifs intermédiaires, précisant notamment les zones pouvant faire l'objet de mises en concurrence dans les dix années à compter de la publication du plan.

Le plan fait l'objet d'une évaluation environnementale systématique au titre du 1° du I de l'article L. 121-4 du code de l'environnement.

Dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi, le Premier Ministre saisit la Commission nationale de débat public qui organise un débat public sur le projet de plan dans une durée totale qui ne peut excéder 10 mois entre la date de saisine et la publication du rapport.

Par dérogation à l'article L. 121-9 du code de l'environnement, lorsqu'une procédure de mise en concurrence est lancée en application de l'article L. 311-10 du code de l'énergie moins de 10 ans à compter de l'adoption du plan dans une zone telle qu'identifiée dans ce dernier, le projet en résultant est dispensé de débat public ou de concertation préalable.

La publication du plan doit intervenir au plus tard 3 mois avant publication de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

En cohérence avec le plan, la programmation pluriannuelle de l'énergie établit par décret le calendrier prévisionnel et la liste des zones, qui, identifiées dans ce plan national de développement de l'éolien en mer, feront l'objet des procédures de mises en concurrence lancées en application de

l'article L. 311-10 du code de l'énergie prévues pour les deux périodes successives de 5 ans mentionnées à l'article L. 141-3.

Dans les 18 mois précédant l'échéance d'une période du plan, le Premier Ministre publie un bilan du plan et de sa mise en œuvre, organise les travaux nécessaires à sa mise à jour et publie un plan révisé. ».

Option B : Créer un volet « Cartographie du développement de l'éolien en mer » dans la PPE

→ *Ajouter à la fin de l'article 3° du L. 141-2 du code de l'énergie : « Ce volet comporte également une cartographie des zones maritimes et terrestres nécessaires à l'installation des infrastructures de production d'énergie mécanique du vent en mer et leurs ouvrages de raccordement telles qu'envisagées d'ici 2050 et identifie précisément celles qui feront l'objet des procédures de mise en concurrence prévues pour les deux périodes successives de 5 ans mentionnées à l'article L. 141-3 »*

→ *Rédiger ainsi l'article L. 121-8-1 du code de l'environnement : « La Commission nationale du débat public organise la participation du public relative à la cartographie des zones maritimes mentionnée au 3° du L. 141-2 du code de l'énergie dans un calendrier identique à celui fixé pour la participation du public organisée au titre du IV de l'article L. 121-8 du présent code pour la programmation pluriannuelle de l'énergie.*

Par dérogation à l'article L. 121-9 du code de l'environnement, lorsqu'une procédure de mise en concurrence est lancée en application de l'article L. 311-10 du code de l'énergie dans une zone identifiée dans la cartographie des zones maritimes et terrestres mentionnées au 3° du L. 141-2 du code de l'énergie moins de 10 ans à compter de la publication de la programmation pluriannuelle de l'énergie, les projets d'infrastructures de production d'énergie mécanique du vent en mer objet de la mise en concurrence et leurs ouvrages de raccordement sont dispensés de débat public ou de concertation préalable. »

Afin de préparer et de faciliter le passage à la phase commerciale des autres énergies marines renouvelables, ce volet pourrait également être élargi à l'ensemble des énergies marines renouvelables en mer.

1.7 Libérer du foncier

- En zone littorale / zone de montagne :

Par principe, en application du code de l'urbanisme, l'extension de l'urbanisation ne peut se faire qu'en continuité de l'urbanisation existante en loi montagne ou en loi littoral.

La notion d'urbanisation n'est pas définie par le code de l'urbanisme. La jurisprudence du Conseil d'Etat qualifie d'urbanisation l'implantation d'éoliennes et de parcs solaires photovoltaïques. Par conséquent, ces installations doivent en principe s'implanter en continuité de l'urbanisation existante, sauf en zone de montagne dans le cas où elles bénéficient de la dérogation applicable aux installations et équipements publics. Cela limite fortement le déploiement de l'énergie photovoltaïque dans les communes en zone littorale ou en zone de montagne.

Sur la base d'un premier recensement du SER datant de 2021, 172 projets de centrales solaires sur terrains dégradés (dont 22 en ZNI), pour un potentiel d'environ 2 GW, seraient bloqués par la législation actuelle en zone littorale.

Proposition principale : il est proposé de préciser par voie législative que l'implantation d'installations EnR ne constitue pas une opération d'urbanisation au sens des articles du code de l'urbanisme relatifs aux zones littorales et aux zones de montagne.

- *Modification de l'article L. 121-5-1 du code de l'urbanisme pour préciser que l'implantation des ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables n'est pas considérée comme une opération d'urbanisation au sens du chapitre 1^{er} du titre II du Livre I^{er} du code de l'urbanisme.*
- *Ajout d'un article après l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme pour préciser que l'implantation des ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables n'est pas considérée comme une opération d'urbanisation au sens du chapitre 2 du titre II du Livre I^{er} du code de l'urbanisme.*

Proposition alternative : instaurer des dérogations pour permettre l'implantation d'installations PV en discontinuité de l'urbanisation existante sur les espaces déjà artificialisés en loi littoral / loi montagne. Il convient de noter qu'une proposition en ce sens a été adoptée au Sénat en février dernier (proposition de loi visant à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des friches).

- *Création d'un article après l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme instaurant une dérogation pour permettre l'autorisation des ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie radiative du soleil dans un site pollué, une ancienne carrière ou décharge, un ancien aéroport ou délaissé d'aéroport, un ancien aérodrome ou délaissé d'aérodrome, un délaissé fluvial, portuaire, routier ou ferroviaire, un plan d'eau, un ancien site de stockage de déchets, un terrain militaire ou ancien terrain militaire, un site situé à l'intérieur d'une installation classée pour la protection de l'environnement, un site en zone de danger d'un établissement SEVESO ou en zone d'aléa fort ou très fort d'un plan de prévention des risques technologiques.*
- *Création d'un article après l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme prévoyant la même dérogation concernant la loi Montagne.*

- **Aux abords des autoroutes et routes :**

L'article L. 111-6 du code de l'urbanisme prévoit une interdiction de construire aux abords des autoroutes et routes express en dehors des espaces urbanisés des communes. L'interdiction concerne une bande de 100 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes et routes express, et de 75 mètres pour les autres routes classées à grande circulation.

La dérogation à cette interdiction prévue à l'article L. 111-7 pour les centrales PV est insuffisante car elle concerne uniquement les parcelles déclassées par suite d'un changement de tracé des voies.

Il est proposé de permettre aux installations solaires (PV ou thermiques) au sol en tant qu'installations d'intérêt public majeur, de se libérer de certaines règles contraignantes d'urbanisme, et notamment de la règle de distance entre construction et routes/autoroutes.

- *Modification de l'article L. 111-7 du code de l'urbanisme pour permettre aux projets de production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique au sol, qualifiés d'équipements collectifs publics, de déroger à l'interdiction de construction le long des routes et autoroutes.*

1.8 Rationaliser les dérogations possibles au délai de raccordement des ENR de 18 mois

Le raccordement au réseau des projets d'installations EnR est une composante essentielle de leur développement. La mise en place du délai général de 18 mois a été une étape importante. On constate

cependant, notamment du fait de l'ampleur des dérogations issues du décret du 1^{er} avril 2016¹, des délais sensiblement plus longs sur toutes les filières, dès lors que la solution de raccordement nécessite des travaux S3REnR. Il s'agit là d'un frein considérable au développement des EnR, au moment où il convient d'accélérer.

Le SER propose ainsi de supprimer dans la loi la possibilité d'accorder des dérogations aux gestionnaires de réseau. En effet, les délais visés par la loi concernent uniquement la phase de travaux de raccordement, laquelle intervient après obtention par le gestionnaire de réseau des autorisations nécessaires au stade de la signature de la convention de raccordement

A ce titre, le SER attire l'attention des autorités sur le fait que si des exceptions doivent être prévues, elles ne doivent concerner que les travaux liés au S3REnR, et non les travaux de raccordement. Pour ces travaux liés au S3REnR, un délai de 24 mois maximum devrait être mis en application.

→ Rédiger ainsi les alinéas deux et trois de l'article L. 342-3 du code de l'énergie :

« Pour les autres installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, le délai de raccordement ne peut excéder dix-huit mois entre la signature de la convention de raccordement et sa mise à disposition.

Un décret fixe les catégories d'installations ainsi que les cas et les conditions dans lesquels, en raison des ouvrages à créer ou à renforcer mentionnés à l'article L. 321-7 du code de l'énergie, il peut être dérogé au délai de raccordement mentionné au deuxième alinéa. Ce délai supplémentaire ne pourra excéder vingt-quatre mois.»

2. Mesures d'accélération concernant les autorisations administratives

2.1 Reconnaître la « raison impérative d'intérêt public majeur » associée aux projets EnR

Le SER propose de faire reconnaître le développement des projets d'énergies renouvelables, des interconnexions physiques et des moyens de flexibilité des systèmes énergétiques comme répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur.

Indépendamment de leur taille, les projets EnR sont nécessaires à l'indépendance énergétique de l'Union européenne, à la sécurité d'approvisionnement et à la décarbonation. Cette reconnaissance permettrait notamment de lever une contrainte majeure de développement des projets liée à l'obtention des dérogations « espèces protégées ». Permettre la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur ne remet pas en cause la nécessité de répondre aux deux autres conditions d'octroi de la dérogation (absence de solution alternative satisfaisante et maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle).

Cette proposition s'inscrit dans le cadre des travaux menés par la Commission européenne, qui dans sa proposition de révision de la directive RED II ainsi que dans sa communication dédiée à l'accélération des procédures pour les EnR (plan REPowerEU publié le 18 mai 2022), demande aux Etats membres de « veiller à ce que la planification, la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables, la connexion de ces installations au réseau et le réseau y afférent proprement dit soient considérés comme un intérêt public supérieur et un intérêt de sécurité publique ».

¹ Décret n° 2016-399 du 1er avril 2016 relatif au délai de raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable

et puissent bénéficier de la procédure la plus favorable parmi leurs procédures de planification et d'octroi de permis ».

- *Modification de l'article L. 100-2 du code de l'énergie, et ajout d'un article après l'article L. 411-2 du code de l'environnement afin de reconnaître la raison impérieuse d'intérêt public majeur associée au développement des projets EnR dans le cadre des documents de planification et des procédures d'autorisation appliquées au niveau national, régional et local.*

2.2 Encadrer la phase de complétude du dossier de demande d'autorisation environnementale

L'accélération de l'instruction des autorisations environnementales nécessite un meilleur encadrement de la phase de complétude, durant laquelle l'administration demande des compléments aux porteurs de projets.

Pour mémoire, le code de l'environnement prévoit en son article R. 181-16 que le délai d'examen du dossier de demande d'autorisation *« peut être suspendu à compter de l'envoi de la demande de complément ou de régularisation jusqu'à la réception de la totalité des éléments nécessaires »*. L'accélération du traitement des demandes d'autorisation nécessite donc que la phase de complétude soit d'une durée la plus brève possible.

Le rapport Guillot de janvier 17 mars 2022 *« Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France »*, constate que le contrôle de complétude est encadré dans un délai de trois semaines en Suède, et d'un mois en Allemagne. Il préconise une réforme de l'autorisation environnementale : *« l'accusé de réception du dossier déclencherait une étude de recevabilité d'une durée d'un mois visant à pallier les défauts et carences manifestes du dossier déposé. Au cours de cette étude de recevabilité, l'administration pourrait formuler une demande de compléments au pétitionnaire si celle-ci s'avérait nécessaire compte tenu des insuffisances identifiées. »*.

Dans sa proposition de révision de la directive RED II publiée le 18 mai 2022, la Commission européenne propose d'encadrer la phase de complétude dans un délai de 14 jours à compter de la réception de la demande d'autorisation pour les installations dans les « zones propices », et dans un délai de 1 mois pour les installations à l'extérieur de ces zones. Dans ce délai, l'autorité compétente doit soit valider la complétude du dossier, soit demander des compléments au demandeur.

Par conséquent, le SER propose de préciser que :

- à compter de la réception par l'autorité administrative compétente du dossier de demande d'autorisation, celle-ci dispose d'un délai maximal d'un mois pour rendre sa décision sur la complétude et la régularité du dossier. L'examen de la complétude et de la régularité du dossier doit être intégral et les demandes de compléments et correctifs regroupés en un seul courrier ;
- après avoir invité le demandeur à compléter ou à régulariser le dossier, et lorsqu'elle estime que le dossier reste incomplet ou irrégulier au regard des éléments demandés, l'autorité administrative compétente rend une décision de dossier incomplet et/ou irrégulier par arrêté motivé ;
- lorsque l'autorité administrative compétente estime que le dossier est complet et régulier, elle en informe le pétitionnaire. L'absence de décision explicite sur la complétude et la régularité du dossier pendant cette période de un mois et, le cas échéant, après réception par l'administration des compléments apportés par le demandeur, vaut décision implicite de dossier complet et régulier.

- Ajouter un article à la section 3 du chapitre unique du titre VIII du livre 1er du code de l'environnement pour encadrer la phase de complétude, et modification de l'article R. 181-16 en conséquence.

2.3 Réduire les délais de la procédure d'autorisation environnementale

Le rapport Guillot « *Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France* » propose une réforme de l'autorisation environnementale pour viser des délais théoriques de 6 mois et demi (contre des délais théoriques de 10 mois actuellement conformément au code de l'environnement).

Le SER propose d'adopter par voie législative la proposition n°7 du rapport Guillot, visant à :

- Encadrer la phase de complétude dans un délai d'un mois à compter de l'accusé de réception du dossier (cf. proposition *supra*) ;
- Encadrer la phase d'examen par les services instructeurs dans un délai d'un mois et demi, menée en parallèle de l'enquête publique et en parallèle des avis des autorités et organismes consultés (notamment l'autorité environnementale).

Cette proposition est en ligne avec la communication de la Commission européenne sur l'accélération des procédures, cette dernière recommandant aux Etats membres de fixer les délais les plus courts possibles pour chaque étape de la procédure d'autorisation administrative et d'évaluation environnementale.

- Adopter la réforme de la procédure d'autorisation environnementale du code de l'environnement proposée par le rapport Guillot.

2.4 Instaurer un guichet administratif unique facilitant les démarches des porteurs de projets

Le développement de nombreux projets EnR nécessite de mener plusieurs procédures en parallèle et d'obtenir plusieurs autorisations (urbanisme, défrichement, loi sur l'eau, dérogation espèce protégée, le cas échéant ICPE...), ce qui complexifie la procédure, allonge les délais d'instruction et accroît le risque contentieux. Les porteurs de projets sont confrontés à des interlocuteurs variés, des délais d'instruction variables, et une absence de coordination lors des différentes phases de l'instruction de leur projet.

Un guichet unique pour l'instruction des autorisations d'urbanisme/environnementale en visant une instruction simultanée des autorisations devrait être mis en place pour simplifier et accélérer les procédures d'instruction et de délivrance d'autorisations notamment pour les projets solaires (photovoltaïques ou thermiques).

Cette proposition est en ligne avec la proposition 11.2.6 de la Convention citoyenne pour le climat, qui vise à la mise en place d'un guichet unique réunissant toutes les formalités techniques et administratives nécessaires à l'installation de projets de production d'énergie renouvelable.

Elle est également cohérente avec les évolutions législatives proposées par la Commission européenne dans son plan *REPowerEU* : la Commission propose d'instaurer un guichet unique pour l'octroi des

autorisations pour les projets d'énergie renouvelable de manière à limiter le nombre d'autorités concernées et à maximiser l'efficacité des procédures.

- *Préciser dans la loi d'accélération que le représentant de l'État dans le département et, le cas échéant, le représentant de l'État dans la région, en charge de l'instruction d'une procédure administrative d'autorisation ou de déclaration nécessaire à la mise en œuvre d'un projet EnR désignent un référent unique pour le maître d'ouvrage au nom de l'ensemble des services de l'État et constituent un guichet unique de contact et de coordination de l'ensemble des procédures administratives concernant le projet.*

2.5 Rendre obligatoire la notification d'une décision motivée de rejet pour éviter les refus d'instruire

Concernant les projets éoliens, de plus en plus de dossiers de demande d'autorisation environnementale sont confrontés au rejet avant instruction. Cette pratique annule le bénéfice de la suppression d'un degré de juridiction dans la procédure de recours, car les producteurs doivent exercer un premier recours devant la cour administrative d'appel (CAA) pour obtenir l'instruction, puis sont confrontés à un second contentieux devant la CAA en cas de refus après instruction ou de recours de tiers.

Il est proposé :

- d'explicitier dans le code de l'environnement l'obligation pour l'administration d'instruire toute demande d'autorisation environnementale ;
 - de rappeler que les décisions de refus d'autorisation doivent être motivées, conformément aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).
- *Modification de l'article L.181-9 du code de l'environnement pour préciser que toute demande d'autorisation environnementale formulée en application de l'article L. 181-8 de l'environnement donne lieu à une instruction conformément aux articles L. 181-9 et suivants, et que toute décision de rejet doit être motivée conformément à l'article L. 211-2 du CRPA.*

2.6 Simplifier l'obtention des autorisations d'exploiter pour les projets lauréats de procédures de mise en concurrence

Les installations de production d'électricité sont soumises à un régime d'autorisation d'exploiter. Toutefois, la plupart des installations de faible puissance est réputée autorisée sans devoir déposer de dossier.

Afin d'accélérer le développement des projets EnR, le SER considère que les projets lauréats d'une procédure de mise en concurrence du code de l'énergie (appel d'offres ou dialogue concurrentiel), doivent être réputés autorisés, et donc dispensés de déposer une demande d'autorisation d'exploiter.

Cette modification est notamment pertinente pour l'éolien en mer, dans la mesure où le seuil de puissance installée permettant de réputer autorisée une installation est fixé à 1 GW par l'article R. 311-2 du code de l'énergie, ce qui ne correspond pas à la puissance installée des projets sélectionnés à l'issue des procédures de mise en concurrence.

- *Modification de l'article L. 311-6 du code de l'énergie pour préciser que sont réputées autorisées les installations lauréates d'une procédure de mise en concurrence au titre de l'article L. 311-12 du code de l'énergie.*

2.7 Dématérialiser les procédures de dépôt et d'instruction des autorisations d'urbanisme

La dématérialisation des procédures est nécessaire pour alléger, simplifier et accélérer les démarches pour les porteurs de projet et les services instructeurs tout au long de la procédure d'instruction. Elle permettrait de fluidifier les procédures d'autorisation et de réduire les durées d'instruction.

Une plateforme en ligne unique pour le dépôt et la consultation des dossiers permettrait aux porteurs de projets et services instructeurs d'avoir une vision claire et commune de l'instruction de chaque projet et de son avancée, tout en facilitant les échanges entre les parties (demandes de compléments, etc.).

L'article L. 423-3 du code de l'urbanisme a instauré une obligation pour les communes dont le nombre total d'habitants est supérieur à 3 500 de disposer d'une téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter du 1^{er} janvier 2022.

Afin d'accélérer le processus de dématérialisation nécessaire à la transition énergétique, il est proposé d'élargir cette obligation à toutes les communes.

Il convient de noter que la Commission européenne, dans son plan REPowerEU publié le 18 mai 2022, a appelé de ses vœux la dématérialisation des procédures d'octroi d'autorisations des projets EnR.

- *Modification de l'article L. 423-3 du code de l'urbanisme pour imposer à toutes les communes, sans exception, de disposer d'une téléprocédure leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme des projets EnR.*

2.8 Rationnaliser les études d'impact en distinguant les installations de production EnR et les ouvrages de raccordement

L'article L. 122-1 du code de l'environnement dispose que l'étude d'impact doit porter sur un projet appréhendé dans son ensemble lorsqu'il est « *constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions* » et ce « *y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage* ».

Cette notion de projet est incompatible avec les procédures de raccordement appliquées par les gestionnaires de réseaux, qui ne pourront fixer les conditions du raccordement qu'à partir d'un projet définitif d'installation de production d'électricité renouvelable ou de gaz renouvelable.

Il est proposé de considérer que constituent deux projets distincts au sens du code de l'environnement :

- les travaux, ouvrages, installations ou autres interventions dans le milieu naturel des installations de production d'énergie renouvelable ;
- et les ouvrages destinés à leur desserte relevant du réseau public de transport ou de distribution d'électricité ou de gaz renouvelable, ainsi que les travaux, ouvrages installations ou autres interventions dans le milieu naturel qui y sont associés.

Cela n'aurait pas pour conséquence d'amoindrir la protection environnementale et la participation du public, puisque chacun des projets est susceptible de faire l'objet d'une évaluation environnementale et d'une enquête publique.

- Ajout d'un article après l'article L. 122-1 du code de l'environnement pour préciser que constituent deux projets distincts d'une part les travaux, ouvrages, installations ou autres interventions dans le milieu naturel des installations de production d'énergie renouvelable et, d'autre part, leurs raccordements.

2.9 Rationaliser les consultations des CDPENAF en ZNI

L'article L. 181-12 du code rural et de la pêche maritime impose un avis favorable (donc conforme) des CDPENAF sur les projets ayant pour conséquence la réduction des surfaces naturelles, agricoles ou forestières ou des espaces non encore urbanisés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte.

Cette disposition bloque de nombreux projets EnR dans les ZNI.

Le SER propose donc de limiter l'avis des CDPENAF à un avis simple pour les projets EnR dans les ZNI.

- Modification de l'article L. 181-12 pour prévoir un avis simple des CDPENAF pour les projets d'installations de production EnR dans les ZNI.

2.10 Faciliter les dépassements provisoires et encadrés de production d'énergie renouvelable

Cette mesure vise à définir un cadre légal permettant aux installations de production d'énergie renouvelable soumise à ICPE de provisoirement produire plus en dépassement des seuils de déclaration et d'enregistrement.

Il s'agit d'adapter l'article L. 512-15 du code de l'environnement pour préciser que : « Le dépassement provisoire des seuils de déclaration ou d'enregistrement pour des motifs d'intérêts généraux et dans le respect de critères définis par arrêté préfectoral ne constitue pas une modification substantielle du projet ».

- Ajout d'un alinéa à l'article L. 512-15 du code de l'environnement.

2.11 Formaliser et anticiper la réalisation par l'Etat des études pour les parcs éoliens en mer

En mars 2022, afin d'accélérer le développement de l'éolien en mer, l'Etat et la filière ont signé un « Pacte pour l'éolien en mer » qui détermine une trajectoire de développement à moyen et long termes.

Le SER propose de formaliser dans la loi la réalisation par l'Etat des études qui seront transmises aux candidats des procédures de mise en concurrence (études de potentiel éolien, études géophysiques, UXO et géotechniques, études d'état actuel de l'environnement).

Afin d'accélérer les procédures pour l'éolien en mer, le SER propose également d'anticiper la réalisation des études menées par l'Etat et transmises aux candidats des procédures de mise en concurrence. Il est proposé que l'ensemble des études nécessaires aux procédures de mises en concurrence envisagées dans les 10 ans à venir soit réalisées préalablement à l'adoption de la prochaine PPE.

- Modification du L. 181-28-1 du code de l'environnement

2.12 Mettre en place une autorisation unique pour l'éolien en mer sous le régime de l'autorisation environnementale

A l'avenir, de nombreux parcs éoliens en mer seront localisés dans des zones situées soit sur le domaine public maritime, soit en zone économique exclusive (ZEE), soit à cheval sur ces deux zones dont l'occupation fait cependant l'objet aujourd'hui de régimes d'autorisation distincts. L'objectif est d'harmoniser les procédures et de prévoir un régime d'autorisation unique sous le régime de l'autorisation environnementale, indépendamment de la localisation, totale ou partielle des parcs dans l'une ou l'autre des zones.

En ZEE, il s'agirait de soumettre les projets au régime de l'autorisation environnementale, en créant un chapitre spécifique dédié à l'occupation du foncier en ZEE.

Sur le domaine public maritime, il s'agirait d'intégrer la décision d'approbation de la concession d'occupation à l'autorisation environnementale.

- *Modification de l'article L. 181-28-1 du code de l'environnement pour intégrer la ZEE à l'autorisation environnementale.*
- *Modification de l'article L. 181-2 du code de l'environnement pour préciser que l'autorisation environnementale vaut décision d'approbation de la concession d'occupation du domaine public maritime.*

2.13 Favoriser le développement des PPA pour les acteurs publics

Le cadre juridique actuel ne permet pas aux acheteurs soumis à la commande publique de signer des contrats d'achats d'énergie (dont «PPA») sur des durées longues compatibles avec les durées d'amortissement d'un investissement dans un nouvel actif de production d'énergie renouvelable. Les entités relevant du code de la commande publique sont en effet soumises à une obligation de remise en concurrence périodique des contrats de fourniture (tous les 4 ans environ selon la jurisprudence).

Le SER propose par conséquent de permettre aux acheteurs publics de contribuer dans le cadre de marchés de fourniture pour l'achat de leur électricité, au développement des PPA, et à l'atteinte des objectifs de développement ENR.

- *Modification de l'article L. 228-4 du code de l'environnement pour y inclure, pour les énergies renouvelables, une dérogation à l'obligation de remise en concurrence périodique des marchés de fourniture.*

3. Mesures d'accélération concernant les recours contentieux

3.1 Limiter les recours contentieux à leur source en sanctionnant les recours abusifs

Les recours contentieux sont l'une des principales sources de retard dans le développement des projets d'EnR, notamment éoliens et biogaz. Si des mesures législatives et réglementaires peuvent permettre de réduire les délais de traitement des contentieux, il est également nécessaire de limiter à leur source les recours contentieux.

Il est proposé de sanctionner les recours abusifs, en s'inspirant, de l'article 80 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) concernant les contentieux en urbanisme. En effet, dans des conditions qui traduisent un

comportement abusif de la part du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis de construire, la loi ELAN permet à ce dernier de demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts.

Le SER propose d'insérer un article au sein du code de l'environnement disposant que : « Lorsque le droit de former un recours est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif au bénéficiaire de l'autorisation environnementale, celui-ci peut demander au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. »

→ Ajout d'un article après les articles L. 181-18 et L. 514-6 du code de l'environnement, sur le modèle de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme afin de sanctionner les recours abusifs.

3.2 Limiter les contentieux à leur source en supprimant l'économie de moyen

Dans le contentieux de pleine juridiction des installations classées, il est pertinent de supprimer, comme dans le contentieux de l'urbanisme, l'économie des moyens.

Cette règle autorise le juge à se contenter d'appliquer un seul moyen pour annuler la décision, sans examiner si d'autres moyens soulevés sont pertinents ou s'ils doivent être rejetés. Cela allonge parfois considérablement les contentieux, dans la mesure où des recours peuvent toujours être déposés sur les moyens non tranchés par le juge.

→ Généraliser l'usage de l'article L181-18 du code de l'environnement, qui impose au juge en cas d'annulation partielle d'examiner l'ensemble des moyens.

3.3 Harmoniser la procédure contentieuse entre les projets éoliens en mer en ZEE et sur le domaine public maritime

Si l'autorisation unique en ZEE n'est pas intégrée à l'autorisation environnementale (cf. proposition 2.12), il est impératif d'adapter le régime contentieux de l'autorisation en ZEE en s'inspirant du régime de l'autorisation environnementale.

En effet, l'article L. 181-18 du code de l'environnement confère au juge administratif des pouvoirs spéciaux dans le cadre du contentieux de l'autorisation environnementale :

- Lorsqu'un vice n'affecte qu'une phase de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale, ou une partie de cette autorisation, le juge peut limiter la portée de l'annulation qu'il prononce et demander à l'autorité compétente de reprendre l'instruction à la phase ou sur la partie qui a été entachée d'irrégularité ;
- Lorsqu'un vice entraînant l'irrégularité de l'autorisation est susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative, le juge peut surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si une autorisation modificative est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

A l'inverse, en l'état du droit, si le juge devait constater l'irrégularité de l'autorisation unique d'un parc éolien en mer en ZEE, il n'aurait d'autre possibilité que de prononcer une annulation pure et simple de ladite autorisation (en pratique, de nombreux mois après sa délivrance). Il faudrait alors reprendre intégralement la procédure d'instruction administrative portant sur une demande de nouvelle autorisation, laisser s'écouler les délais de recours à compter de la publication de la nouvelle autorisation et, en cas de recours, attendre l'achèvement de la nouvelle procédure contentieuse engagée devant le juge. Dans ce cas le délai d'obtention d'une nouvelle autorisation unique purgée de recours serait plutôt de l'ordre de 30 à 36 mois.

→ Inclure dans l'Ordonnance de 2016 n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française des dispositions équivalentes à celle prévues par l'article L. 181-18 du code de l'environnement.

